

UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

**INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**“LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS QUE SE APLICAN EN LOS ÓRGANOS
INTERNOS DE CONTROL”**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
G U E R T Y A R Z A T E R U I Z**

ASESOR DE TESIS: LIC. DAVID HERNÁNDEZ LÓPEZ

MÉXICO, D. F., 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE SE APLICAN EN LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 Grecia.....	1
1.2 Roma.....	2
1.3 Otras Épocas.....	4
1.4 México.....	5
1.4.1 Época Prehispánica.....	5
1.4.2 Época Colonial.....	9
1.4.3 México Independiente.....	17
1.4.4 México Contemporáneo.....	19

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

2.1 La Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	28
2.2 Concepto de Servidor Público.....	34
2.3 Tipos de Responsabilidad.....	44
2.4 Responsabilidad Administrativa y los Elementos que la Constituyen.....	57

CAPÍTULO TERCERO

NATURALEZA JURÍDICA

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	70
3.2 Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	73
3.3 Resolución.....	84
3.4 Tipos de Sanciones Administrativas.....	89

CAPÍTULO CUARTO

INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

4.1 Características de las Sanciones Administrativas.....	104
4.2 Las Sanciones Administrativas y su Aplicación en la Práctica.....	111
4.3 Abstención para Sancionar a los Servidores Públicos Infractores.....	123
4.4 Contenido de los Artículos Propuestos.....	124
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	134

LA INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE SE APLICAN EN LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 Grecia.....	1
1.2 Roma.....	2
1.3 Otras Épocas.....	4
1.4 México.....	5
1.4.1 Época Prehispánica.....	5
1.4.2 Época Colonial.....	9
1.4.3 México Independiente.....	17
1.4.4 México Contemporáneo.....	19

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

2.1 La Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	28
2.2 Concepto de Servidor Público.....	34
2.3 Tipos de Responsabilidad.....	44
2.4 Responsabilidad Administrativa y los Elementos que la Constituyen.....	57

CAPÍTULO TERCERO

NATURALEZA JURÍDICA

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	70
3.2 Procedimiento Administrativo Disciplinario.....	73
3.3 Resolución.....	84
3.4 Tipos de Sanciones Administrativas.....	89

CAPÍTULO CUARTO

INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

4.1 Características de las Sanciones Administrativas.....	104
4.2 Las Sanciones Administrativas y su Aplicación en la Práctica.....	111
4.3 Abstención para Sancionar a los Servidores Públicos Infractores.....	123
4.4 Contenido de los Artículos Propuestos.....	124
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFÍA.....	134

INTRODUCCIÓN

La forma en que los servidores públicos se conducen al desempeñar su empleo, cargo o comisión es una gran preocupación para el Gobierno Federal, ya que en virtud de la naturaleza de la función que realizan es muy común que se cometan injusticias y abusos e inclusive delitos, por tal motivo, esta actividad ha sido regulada desde el inicio de las grandes civilizaciones a través de diversos ordenamientos que con el paso del tiempo se han perfeccionado y adecuado a las circunstancias de cada época, en la actualidad el ordenamiento que regula esa conducta desplegada por los servidores públicos federales, al desempeñar su empleo, cargo o comisión, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En sus diversos artículos, esta ley reglamenta tres procedimientos, la Declaración de Procedencia, el Juicio Político y el Procedimiento Disciplinario Administrativo, siendo este último el que más nos interesa, ya que precisamente el objetivo del presente trabajo es el análisis de la eficacia de las sanciones administrativas que se contienen en dicho apartado.

Esta legislación tiene entre otros objetivos el prevenir la comisión de conductas irregulares por parte de los servidores públicos al desempeñar las actividades encomendadas por razón de su empleo, cargo o comisión y en su caso, sancionar el incumplimiento de las obligaciones que en él se contienen, previo el procedimiento disciplinario; las sanciones que pueden aplicarse a los servidores públicos por los actos u omisiones consisten en apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, dichas sanciones, en la gran mayoría de los casos se aplican en un par de años, debido a lo tardado del procedimiento, posteriormente si la resolución fue condenatoria, el servidor público tendrá el derecho de interponer el recurso correspondiente alargándose aun más el procedimiento y por ende, la aplicación de la sanción que hubiese recaído, con lo que se diluye de esta manera el impacto legal en el infractor.

Otro problema que impide una eficiente aplicación de las sanciones administrativas, es el excesivo paternalismo y encubrimiento con que los Órganos Internos de Control de las Dependencias Federales, Entidades y Organismos Paraestatales adoptan con sus empleados, al buscar, en la mayoría de las ocasiones, la sanción que menos perjudique al infractor valiéndose de la misma ley o inclusive no sancionan, aun cuando esto implique el detrimento de la imagen institucional, desprendiéndose que se preocupan más en defenderlos que en aplicar la norma, volviéndose verdaderos defensores de aquellos, por lo que, lejos de sentir temor al iniciarse en su contra un procedimiento administrativo, se sienten protegidos.

Por tales razones consideramos que las consecuencias jurídicas que reciben los servidores públicos infractores, por la imposición de alguna de estas sanciones administrativas, no es lo suficientemente eficaz para inhibir a los funcionarios para cometer actos irregulares, consideramos también que en virtud de que los sujetos que contempla esta ley, no sufren un verdadero castigo con la imposición de sanciones administrativas en su contra, realizan cada vez mas actos ilegales, pero que en la mayoría de las ocasiones no son castigados por estar protegidos por altos funcionarios de la dependencia para la cual trabajan o incluso, por servidores públicos de otras dependencias o miembros de los mismos Órganos Internos de Control, por lo que hacen estas sanciones ineficaces.

Consciente de que es el único medio con que cuenta el actual sistema de derecho mexicano para regular la conducta de sus servidores públicos, se deben corregir las imperfecciones que tiene la ley y los vicios que se presentan en sus aplicación, por lo que es de suma importancia dar una mayor efectividad a las sanciones administrativas que se contienen en la ley.

En el presente trabajo proponemos una serie de reformas a la ley para conseguir el objetivo que la misma tiene, a nuestro parecer éstas tienen que ser contundentes, es decir, terminar con contemplaciones y adoptar acciones reales, para corregir en parte, la gran corrupción existente en la administración pública federal, ya que esta es la causante de la problemática en que ha caído tal función en todos sus aspectos; analizando también algunos preceptos de la ley que entorpecen la aplicación de las sanciones y las hacen ineficaces, como

lo es el hecho de que en la actualidad cuando se impone una destitución del puesto, se entiende que el servidor dejará de trabajar en el organismo de que se trate, sin embargo, lo que en la práctica se hace es que, días después de ser destituido inician funciones en otra dirección o puesto, volviendo así inoperante la sanción impuesta; por los motivos antes señalados esperamos que este estudio contribuya de alguna forma a obtener sanciones administrativas justas, reales y firmes, para conseguir así una correcta aplicación de la ley administrativa vigente.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El surgimiento de los primeros mecanismos de control para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de los funcionarios, se remonta al derecho romano, continúa con la legislación española y finaliza con las diversas disposiciones jurídicas que sobre el tema de mérito se contemplan en el universo jurídico mexicano.

1.1 GRECIA.

Los textos de historia realmente no ahondan en la forma en que los servidores públicos de antaño eran fiscalizados en el desempeño de su función, sin embargo si explican la manera en que éstos decían ocupar el cargo.

Así vemos en Grecia, en la época de Pericles, se le designa estratega en Atenas (445 a.C.), cargo único que se le dio en su carrera política. Entre sus funciones llevó a cabo el reforzamiento de los principios democráticos, ampliando las atribuciones de la ECLESIA, del Consejo de Heliastas al que se le atribuyeron funciones judiciales, todavía en poder de los Arcotes que generalmente pertenecían a la nobleza.

Así mismo, dispuso retribuir económicamente los cargos públicos, estos puestos eran ejercidos por los ciudadanos, ya Miguel Acosta Romero; señala al respecto: “En Atenas y Esparta, la calidad de ciudadano, es decir hombre nacido en la ciudad, era indispensable para poder ingresar a las funciones públicas que eran consideradas altamente honoríficas, el salario de los empleados públicos fue el llamado óbolo”.¹

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel., “Teoría General del Derecho Administrativo”, 2ª Ed.; Porrúa, México, 1990, p. 146.

La nueva disposición alentó a los ciudadanos sin recursos, llamados Thetes, a ocupar puestos públicos, pues ese salario aunque modesto, alcanzaba a cubrir sus necesidades.

No obstante, la ciudadanía continuó siendo un privilegio a los nacidos en Atenas e hijos de padres ateniense, que los Matecos y por supuesto los esclavos carecían de derechos.

1.2 ROMA.

Los romanos jerarquizaban las funciones públicas por medio de las magistraturas dotándola de ciudadanos que a través de su *Cursus Honorum*, hubiesen adquirido una verdadera experiencia en el ejercicio de sus funciones.

El llamado *Cursus Honorum*, era la carrera que seguían los magistrados y significaba que “al llevar el curso se iniciaba su trayectoria pública antes de alcanzar los más altos designios realizaban sus funciones sin recibir pago alguno, ya a fines de la República se remuneraban anualmente las magistraturas”.²

El Imperio Absoluto de Dioclesiano y con el Nuevo Régimen Constitucionalista, se dio el paso decisivo para que se implante el despotismo en el gobierno.

“En el Imperio surge el funcionario bien pagado, que ya no cambia cada año sino cuando lo decide el Emperador”.³

“Todos los funcionarios públicos sólo dependen en última instancia del Emperador quien organizado en forma estrictamente jerárquica, trata de combatir la corrupción con la ayuda de espías y ganchos”.⁴

² BERNAL SÁNCHEZ, Beatriz., “Historia del Derecho Romano y de los Derecho Neoromanistas”, 2ª Ed. Porrúa, México, 1984, p. 84.

³ *Ibíd.* p. 34.

Al emperador se le atribuyó el carácter de divinidad y la corte se comportaba con gran pompa, a la manera de las monarquías orientales, adoptando en su corte un sistema ceremonial.

Los funcionarios eran nombrados por decreto del Emperador dirigido al Prefecto Petronio, inscribiéndose en un escalafón, seguidos de la expedición de su título correspondiente.

Los cargos centrales a manera de nuestras Secretarías de Estado participaban en el carácter divino del Emperador. Los principales eran; el *questor sacri palati*, que es una especie de ministro de justicia, teniendo como función principal la de redactar leyes y propuestas en nombre del Emperador, el *comes sacrarum largitionum*, una especie de ministro de hacienda; por consiguiente era el administrador del fisco, teniendo en materia financiera la última palabra; el *comes rerum privatorum*, que era el administrador del patrimonio de la Corona; el *magister officiorum*, quizá este es el más elevado de los cuatro cargos imperiales, el cual se dedicaba a la administración de la casa imperial y era jefe de las oficinas de la misma.

Los cargos de menor categoría eran; el *primicerus notariorum*, jefe de personal y el *preapositum sacri cubiculi*, jefe superior del palacio; aunque éste último llegó a adquirir una gran importancia en épocas posteriores, por último, existían funcionarios sin un oficio determinado y estaban a las órdenes del Emperador, para la cual la función que se les asignaba generalmente era la de administrar el servicio de correo, actuando como inspectores de la Administración. “Es interesante hacer notar que los funcionarios inferiores gozaban de ascensos a través de los cursos de inmovilidad”.⁵

Las magistraturas republicanas llegaron a su fin; la pretura y la cuestura se convirtieron en dos cargos municipales y su misión consistió en la organización de los juegos públicos en las grandes capitales, es decir, que estos organismos quedaron reducidos a los límites municipales de Roma.

⁴ Ibid. p. 36

⁵ Ibid. p. 87.

“El funcionario romano representaba ya muchas de las características que actualmente tienen actualmente los funcionarios públicos, los recolectores de los impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudado”.⁶

1.3 OTRAS ÉPOCAS.

En la Edad Media, las leyes fundamentales eran la repetición del Corpus Iuris Civilis Romano adoptado a las necesidades políticas del momento sujetas al interés individual de quien detenta el poder.

Ya en el siglo XVIII, la función pública deja de ser un privilegio y el concepto de funcionario público es desligado de la categoría de casta, quedando radicalmente eliminado de la Revolución Francesa.

Con el nacimiento del Socialismo y considerando la tesis clásica de Carlos Marx, que es la lucha de clases, como el resultado de las relaciones de producción y desarrollo de las fuerzas productivas, viene a reconocer los derechos de los servidores públicos frente al Estado.

Es conveniente señalar que las relaciones laborales del Estado con sus trabajadores, se les ha llamado de diversas formas al servicio público, función pública, servicio civil, la noción del “Civil Service”, se utilizó en Inglaterra para designar al conjunto de funcionarios.

“Miguel Duhalt Krauss, considera al servicio civil como la espina dorsal de la Administración Pública”.⁷

“El primer servicio civil fue el Prusiano en el siglo XVIII, surgió de la necesidad de controlar a la burocracia”.⁸

⁶ Ibid. p. 207.

⁷ DUHALT KRAUSS, Miguel., “La Administración del Personal en el Sector Público”, 4ª Ed. Porrúa, México, 1979, p. 56

⁸ Ibid. p. 57.

1.4 MÉXICO.

Toda vez que el derecho está en constante evolución es necesario conocer algunas de sus etapas, por las cuales ha pasado a través de la historia. El sistema de responsabilidades en la época precolonial, aún y con sus más primitivas formas, tuvo como objetivo primordial exigir de los funcionarios públicos probidad en su actuar, hoy en día continúa siendo uno de los principales fines perseguidos por la administración pública. Consideramos necesario tener una visión histórica de la responsabilidad de los servidores públicos, en las épocas prehistórica, colonial, independiente, así como la contemporánea.

1.4.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA.

Sabido es que el territorio que actualmente constituye nuestra Nación estuvo habitado por varios pueblos de diversas culturas y diferentes costumbres como: los mayas, los toltecas, los aztecas, los tarascos, entre otros, quienes indudablemente crearon sus propios sistemas de Derecho, pero la cultura que sirve de base para conocer la manifestación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en época previa a la conquista, es la MEXICA, ya que constituyó uno de los reinos más poderosos, que contaba con una estructura económica, política y social, que trascendía como la dominante ante los diversos pueblos.

El pueblo azteca, al establecerse en México y crear la gran Ciudad organizó ésta en barrios a los que llamó calpulli, “reunión de tribus de los antiguos pueblos de indios aborígenes”.⁹

También el calpulli, tiene otra acepción que es “el agrupamiento o formación de una tribu en un lugar determinado para fines agrícolas”.¹⁰

⁹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Espasa Calpe, Madrid, 1970, p. 231.

¹⁰ Enciclopedia Ilustrada Cumbre, Tomo III, Cumbre, México, 1981, p. 56.

La mayor parte de los cargos de Gobierno tenían carácter electivo, cada calpulli poseía sus funcionarios militares y sociales que administraban la comunidad, cuidaban el orden, atendía las escuelas y castigaban los delitos.

El primer emperador azteca se llamó Acamapichtli (puñado de cañas) y gobernó entre los años 1375 a 1395, a su muerte lo sucedió su hermano Chimalpopoca (escudero humeante), quien gobernó hasta 1428.

Al respecto Alfredo Chavero nos comenta que: “Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho y si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo, y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta, pero si la falta era importante, desde la primera el Rey los destituía, y si cometían una gran injusticia mandaba darles muerte”.¹¹

Respecto a los funcionarios encargados de la administración fiscal, a los cuales se les conocía como los calpixque, que significa persona encargada del pago de tributos a favor del gobierno, cabe señalar que “si estos incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía prisión, se les condenaba a muerte y su mujer e hijos eran despojados de su casa”.¹²

El pueblo azteca, se caracterizó por ser una etnia con una organización económica y política digna de ser envidiada por cualquier sociedad desarrollada, dentro del ámbito precolombino; ese florecimiento en su organización se debió a su estricta aplicación en las normas que los regían, tanto para los gobernantes como los gobernados. Al respecto el desaparecido maestro José Francisco Ruiz Massieu comenta en su obra *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades* que:

“En la nación azteca, en la cual, privaron severas normas sancionadoras que se aplicaban tanto a los gobernantes como a los gobernados. Los antiguos mexicanos fueron

¹¹ CHAVERO, Alfredo, “México a través de los siglos”, Tomo I, Editorial Cumbre, México 1958, p. 655.

¹² *Ibíd.* p. 611.

celosos vigilantes de la actuación de los jueces y recaudadores, la justicia se imparte en nombre del rey, quien trata desde su lejano trono establecer concierto en sus dominios”.¹³

Hablar de una función pública dentro del reino azteca, no es una idea descabellada, sino una realidad que se presentó dentro de esa organización. En efecto, la grandeza y necesidades del imperio fueron elementos que permitieron el surgimiento de la función pública, ya que la recaudación del impuesto, la impartición de justicia, la conservación del orden social, no podían ser ejercidas por el propio emperador, haciéndose necesaria la delegación de atribuciones. Ismael Colmenares, en su obra de Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano señala que:

“La extensión del imperio de Moctezuma y las múltiples tareas a que tenía que enfrentarse el Estado conducían forzosamente a una diferenciación de las funciones públicas; sea como fuere, se puede distinguir, en la época de Moctezuma II, tres tipos de funcionarios. En primer lugar, los Gobernadores de ciertas ciudades o lugares, sus atribuciones, en gran parte, debían ser civiles y administrativas. Los funcionarios encargados de la administración y especialmente de los impuestos eran designados por el término de calpix que quiere decir “guardias de la casa”; su tarea principal consistía en hacer que se cultivaran las tierras destinadas al pago de impuestos, en recibir los granos, mercancías y productos que cada provincia debía enviar a intervalos fijos y en asegurar su transporte hasta México. Finalmente, los jueces eran designados por el soberano entre los dignatarios experimentados y con edad de ejercitar sus funciones, estaban rodeadas de un respeto y de una autoridad extraordinaria; disponía de una especie de policía que podía, si lo ordenaba, aprehender aun a los dignatarios”.¹⁴

Del texto transcrito, se aprecia con claridad, que dentro de la vida económica y política de la sociedad Mexica, el servicio público jugaba un papel determinante en la vida cotidiana, por tal motivo el inadecuado desempeño en el cargo era castigado de forma severa, pues

¹³ RUIZ MASSIEU, José Francisco, “Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades”, INAP, México, 1984, p. 14.

¹⁴ COLMENARES, Ismael, “De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano”, Ed. Quinto Sol, México, 1986, p. 49-50.

constituía una deshonra para los principios rectores de la conducta de las comunidades; como ejemplo de las sanciones más comunes es pertinente citar la imposición de la prisión, la condena de muerte y además la pérdida de sus bienes, que pasaban a ser patrimonio del rey.

La selección de los funcionarios que formaban parte de la administración pública, constituía un verdadero mecanismo de control preventivo, que permitía tener plena certeza de que la responsabilidad y confianza depositada en un funcionario no sería defraudada; dentro de las medidas que se adoptaron para tener un control de las acciones de los agentes públicos, se encuentra la elección que se hacía para ocupar buenos puestos como servidor, dicho proceso consistía en la designación de aquellos individuos que presentaban como características la honestidad, sabiduría, honradez y buenas costumbres y un amplio sentido de justicia, elementos que constituía una premisa que auguraba un buen desempeño de la función.

Otra medida implementada para evitar la corrupción de los jueces, era la obligación que tenía de mantenerse y permanecer en los tribunales durante todo el día.

En este punto en el que se analizan los medios con los que se buscaba mantener un orden dentro de la Administración Pública, conviene mencionar las sanciones que se imponían a los servidores públicos de esa época por sus conductas ilícitas y que en estricto sentido, son auténticas formas de frenar la incursión en una responsabilidad.

Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, eran rigurosas y conforme a la gravedad de la responsabilidad, tales penas iban desde la amonestación, hasta la muerte, si la falta era de suma importancia, existiendo también la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar cargos futuros, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de sus casas.

Las sanciones impuestas en la cultura azteca eran verdaderas formas de castigo, que buscaban sentar un precedente del que podía ocurrir si un servidor público actuaba de forma inadecuada, ante tal panorama era de esperarse que la actuación de los individuos que tenía en sus manos la actividad pública fuera justa y equitativa en todos sus aspectos.

En la actualidad contar con un régimen estricto sería difícil de establecerlo, pues los cambios evolutivos que ha sufrido la sociedad, ha permitido que los gobiernos, las instituciones que los integran e individuos que las constituyen, cambien sus leyes y costumbres, permitiendo que entren en un proceso de civilización, que responde a la naturaleza misma del ser humano.

Pero en el México actual se está sufriendo una seria crisis económica, política y social, provocada en gran medida por la deficiente actuación de los servidores públicos que componen la Administración Pública.

En virtud de lo anterior, se hace necesario un régimen jurídico bien establecido que regule con precisión la actuación del servidor público, dicho sistema deberá mantener un equilibrio entre la conducta del sujeto y la sanción que se le imponga por la misma, lo anterior con el objeto de preservar el estado de derecho que rige en nuestro país.

1.4.2 ÉPOCA COLONIAL.

La conquista del Imperio español sobre las culturas indígenas enclavadas en el territorio mexicano, fue un fenómeno social que sentó las bases y precedentes, para el establecimiento de un orden que presentaba nuevas características, en cuanto a su organización política y económica.

La transculturación, implantada por los españoles, sirvió para que las instituciones políticas, económicas y sociales que prevalecían al momento de su llegada, sufrieran un cambio radical.

En efecto durante los tres siglos de dominación española sobre la llamada Nueva España, se gestaron innumerables instituciones jurídicas, dentro de éstas se encuentra la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, que surgió de la preocupación de los

reyes ibéricos de vigilar y controlar la actuación de aquellos individuos españoles que habían sido designados dirigentes en las finanzas e impuestos provenientes del Nuevo Mundo, su intervención dentro de la Hacienda Pública, propiciaba que sus funciones se prestaran a la comisión de actos que provocaban violaciones al orden jurídico establecido, sobre todo si se toma en cuenta que los colonizadores eran miembros de la sociedad española de bajo status social, que habían sido vagabundos, ladrones, asesinos y conspiradores.

Las dificultades que presentaba el gobernar desde un lugar tan lejano y sobre todo la dificultad para el establecimiento de comunicaciones, hizo necesario que la corona buscará los instrumentos necesarios para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de sus deberes.

En la Ley de Indias creada para las colonias de España en América, de manera sistemática se ordenaron las disposiciones emitidas, tratando con ello limitar el gran poder que gozaban los funcionarios de la Nueva España. Dicha Legislación contemplaba las reglas para el desempeño de los empleados públicos.

Se hizo necesario que se contara con dos procedimientos que la Corte Española estableció para vigilar la actuación de sus funcionarios, siendo estos el juicio de residencia y las visitas, instrumentos efectivos de control para impedir abusos de poder por parte de los empleados públicos, pretendiéndose con ello controlar la corrupción y salvaguardar las garantías individuales.

Las visitas de los territorios Españoles ordenadas por la Corona, con la finalidad de verificar que se aplicarían correctamente las disposiciones administrativas y políticas, para tal efecto buscaron los medios más eficaces de control de las funciones públicas en aquellos lugares tan lejanos a su sede, determinando que todo funcionario público fuera residenciado al término de su encargo, esto es, que al concluir su periodo de labores se llevara a cabo una verificación de la función desarrollada por el servidor y determinar la buena o mala administración que hubiese hecho durante sus funciones.

Existieron dos formas de control, el Juicio de Residencia y la Visita, iniciaremos nuestro estudio con el análisis del primero de los mencionados para continuar con la Visita y así establecer sus diferencias, una vez analizados estaremos en posibilidades de determinar los aspectos principales de cada uno de dichos mecanismos, así el procedimiento a seguir, en cada uno, en caso de que se iniciara la investigación por irregularidades cometidas en la administración de algún funcionario y con estos conocimientos obtener de forma clara una visión de los mecanismos de control utilizados por la Corona Española, así como las sanciones que utilizaba para castigar las faltas administrativas de sus empleados.

El Juicio de Residencia.- El Juicio de Residencia o simplemente Residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, este mecanismo de control se dividía en dos partes; en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario, en la segunda se recibían las demandas que eran interpuestas por los particulares ofendidos, con el objeto de obtener satisfacción a los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado; el maestro Morales Paulin manifiesta:

“El juicio de residencia nació en España en el año 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica. Al nombrar a Nicolás De Ovando Gobernador de Indias y recibir instrucciones para efectuar residencia a su antecesor Francisco Bobadilla, siendo este el primer antecedente por el que se estableció el juicio de Residencia. Señala que la primera residencia fue ordenada por Carlos V, teniendo como residenciado a Hernán Cortés, esta residencia no tuvo éxito, pues los tres comisionados que fueron designados no concluyeron la misma, ya que el primero, Luis Ponce de León, murió 18 días después de llegar a la Nueva España, el segundo, Marcos Aguilar falleció de Tuberculosis y el tercero, Estrada, persiguió a Cortés hasta que abandonó México; como resultado del Juicio, el Rey Decidió revocar los poderes de Gobierno de Cortés”¹⁵.

El maestro, expone también que el juicio de residencia tenía dos objetivos principales, como a continuación se describe.

¹⁵ MORALES PAULIN, Carlos A., “Derecho Burocrático”, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 344-346.

- 1.- “Cesar los actos violatorios, e
- 2.- Investigar las conductas ilegales de los servidores de la corona”.¹⁶

No obstante lo anterior, la Real Cédula del 24 de agosto de 1799, establecía con la sentencia del juicio para los funcionarios americanos, que todo funcionario tenía que demostrar el fiel cumplimiento de su encargo, para poder optar por nuevos empleos.

La residencia se realizaba en el lugar donde el funcionario desempeñó su oficio, a través de dos etapas; en la primera se investigaba de oficio, siendo esta la etapa secreta; en la segunda, se recibían las demandas de los particulares, etapa pública, trasladándose a este lugar el juez de residencia o residenciador, quien era acompañado de sus colaboradores, estando en primer lugar el escribano, ante quien se actuaba, los comisionados, los intérpretes de lenguas indígenas, el alguacil, el subalterno ejecutor, el revisor o visitador de papales y el asesor letrado; una vez que se publicaban los edictos del juicio en las provincias de jurisdicción del residenciado y mediante una solemne ceremonia se consideraba abierto el procedimiento, iniciando el juez sus pesquisas.

Eran sujetos de este juicio, no sólo el alto funcionario principal, si no también sus oficiales y como ya se mencionó, se solicitaban a todos los títulos de funcionarios, hecho que se registraba en autos junto con la certificación del día de la publicación, acto seguido, el juez redactaba un interrogatorio a los testigos, mismo que era parte de oficio del juicio durante esta, el juez enlistaba los cargos y los daba a conocer al residenciado para que presentara su defensa; una vez que se hacían saber los cargos al residenciado y que éste presentaba su defensa, el juez dictaba sentencia en la fase secreta; acto seguido, se abría la etapa pública para recibir las demandas de aquellos particulares agraviados durante el gobierno del enjuiciado. Por lo anterior podemos determinar que el juicio de residencia es un procedimiento realizado por mandato la Corona a un funcionario determinado, con el objeto de verificar el fiel y honesto cumplimiento del cargo público durante su ejercicio, constaba de dos etapas; la secreta y la pública, en el que se aplicaba una sanción al funcionario en el caso de encontrarse hechos irregulares.

¹⁶ *Ibidem.*, P. 349.

La Visita.- La visita era muy similar al juicio de residencia, observándose sólo algunas diferencias entre ambos procedimientos, mismas que a continuación enunciaremos, pero aclarando que existían dos géneros de visita; la ordinaria, instruida por un oidor de las audiencias en todo su territorio y las extraordinarias, que eran acordadas por el consejo. Entre las diferencias a que nos referimos, los maestros Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes señalan 8 puntos.

1. “En la visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos, en la presidencia el Pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.
2. En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras que los Residenciados debían abandonarlo durante el juicio.
3. En la residencia se verifica lo actuado por el funcionario durante un periodo de tiempo anterior al juicio, en la visita se podía investigar sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.
4. En la residencia se comunicaban los nombres de los testigos mientras que en la visita no.
5. Las sentencias de pena de privación perpetua de oficio eran objeto de recurso de suplicación en la residencia, mientras que en la visita no.
6. En la residencia había ciertos funcionarios exentos de la residencia y en la visita no.
7. En la residencia el juez gozaba de menos libertad que en la visita. Pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento.
8. La visita se realizaba para investigar el desempeño de un organismo, la residencia era para investigar el Comportamiento de ciertos funcionarios”.¹⁷

Sanciones que se Aplicaban.- Ya nos hemos referido a los primeros mecanismos de control que desde sus inicios se utilizaron en México, al comprender la necesidad de revisar lo actuado por los funcionarios durante el tiempo de su encargo, para evitar abusos por parte de éstos, así como la correcta aplicación de las disposiciones legales, administrativas y políticas

¹⁷ BLASCO ESTEVE, A. Avelino. “La Responsabilidad de la Administración por Actos Administrativos”. Editorial Civitas, Madrid, 1981, p. 63

de la Corona en sus territorios, creándose, para lograr este objetivo el juicio de residencia y la visita.

Corresponde ahora, el estudio de las consecuencias que obtenían los funcionarios cuando se detectaban actos irregulares realizados por ellos durante el tiempo de su encargo, estas consecuencias eran variadas y se aplicaban sanciones que consistían desde una simple multa, hasta la inhabilitación temporal o perpetua, de igual forma se trataba de asegurar la aplicación de las condenas a través de Fianzas.

El maestro Raúl Cárdenas señala, “el medio más eficaz que existía para asegurar la aplicación de las condenas impuestas era el otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios investigados. Esto no indicaba que el funcionario fuera culpable, si no que, el objetivo era asegurar, en caso necesario, la aplicación de su condena, si resultaba inocente se restituía íntegramente la fianza al funcionario, posteriormente, con la intención de sustituir la fianza se estableció otro sistema para asegurar la aplicación de las condenas, este consistía en retener la quinta parte del sueldo de los funcionarios sujetos al juicio cuyas actividades no se relacionaran con la cobranza de reales tributos y que su sueldo anual alcanzara la cantidad de ocho mil pesos, en forma similar a la fianza, en caso de no encontrarse culpable al funcionario la cantidad retenida le era restituida. Si el resultado del juicio arrojaba que el funcionario había cometido actos irregulares, éste se hacía acreedor a la aplicación de una sanción o condena, entre estas se encontraba la multa, inhabilitación temporal o perpetua, destiempo y traslado e incluso pena de muerte y pérdida de miembro”.¹⁸

Durante el siglo XVI y principios del XVII, se residenció a funcionarios aun después de muertos, recayendo la sentencia en sus herederos, esta situación se reglamentó mediante la Real Cédula de 17 de abril de 1635, la cual disponía que:

“Los cargos de tratos y contratos de todos los ministros, que nos sirven y sirvieren, así en las plazas de asiento como en otros oficios y cargos temporales de paz o de guerra, cuentas y administración de nuestra Real Hacienda y en otra cualquier forma, sin excepción de

¹⁸ CÁRDENAS, Raúl F., “Responsabilidad de los Servidores Públicos”. Editorial Porrúa, México, 1992, p. 145.

personas, hayan de pasar y pasen contra sus herederos y fiadores por lo tocante a la pena pecuniaria que se les impusiere por ellos, aun que sean muertos al tiempo de la pronunciación de la sentencia, que en el consejo o por otro tribunal o juez competente se diera contra los culpables como hayan estado vivos al tiempo que se les dieron los cargos, que es cuando parece, que en semejantes juicios se hace contestación de la causa se les da hora para que puedan satisfacer, es decir, alegar y probar en su defensa y descargo lo que les convenga”.¹⁹

Ya en el primer punto, hemos estudiado como surgieron las formas de controlar la función pública, analizamos como se actuaba y las resoluciones que se emitían en caso de haberse encontrado irregularidades; Ahora toca el turno a los antecedentes legislativos mediante los cuales actuaba, primeramente, la Corona Española y posteriormente el Gobierno Mexicano, sabemos que toda actuación de autoridad debe de estar debidamente soportada en la Ley, dentro de este tenor, analizaremos en el presente punto cuales eran las leyes en las que se contenían las facultades de los Órganos de Gobierno para exigir responsabilidad a sus empleados.

Leyes de Indias.- Esta, como su nombre lo indica, es una recopilación que se hizo para concentrar todas las leyes emitidas por la corona para ser aplicadas en tierras indias, en este caso, nos interesan aquellas que se emitieron para controlar, supervisar y castigar mediante sanciones, a los funcionarios infractores; Dentro de esta recopilación encontramos que en el libro quinto, título 15 se encontraban once leyes reguladoras de los mecanismos de control que a continuación mencionaré.

“LEY PRIMERA.- Ordenó que la residencia de los Virreyes tenía que substanciarse en un término de seis meses”...

“LEY TERCERA.- Establecía la obligación de practicarles residencia a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales que eran promovidos de una audiencia a otra, antes de que salieran de sus ciudades con motivo del traslado”.

¹⁹ CARRETERO PÉREZ, Adolfo y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo. “Derecho Administrativo Sancionador”, 2ª Ed., Editorial Edesa, México, 1992, p. 187.

“LEY CUARTA.- Indicaba el deber de seguirse residencia a los Gobernadores que habiéndose designado por tiempo indeterminado, fueron removidos del cargo”.

“LEY QUINTA.- Indicaba que en el caso de los cargos perpetuos la residencia se practicaría cada cinco años”...

“LEY VEINTISIETE.- Consignaba que la residencia debía ser objeto de publicidad a efecto de llevar noticia de los indios”...

“LEY VEINTINUEVE.- Disponía un término de sesenta días para la residencia si no había demandas publicadas, en caso contrario el término se ampliaría a otros sesenta días”...

“LEY TREINTA Y DOS.- Disponía a los Jueces de Residencia la obligación de averiguar los buenos y los malos procedimientos de los residenciados”...

“LEY TREINTA Y CUATRO.- Obligaba a los jueces a remitir a los tribunales de cuenta adeudos y faltantes de la hacienda”...

“LEY TREINTA Y SEIS.- Consignaba que todos los corregidores y alcaldes mayores que se hubiesen encontrado culpables de haber retenido en su poder cantidades de la hacienda, fueran condenados por seis años a la guerra de Chile”...

“LEY CUARENTA.- Establecía la obligación para que las sentencias definitivas pronunciadas en residencia sobre cohechos, baraterías o cosas mal llevadas, contra gobernadores y sus oficiales, fueran ejecutadas contra sus personas y sus bienes y en caso de que la suma excediera de veinte mil maravedíes tendrían que depositar”...

“LEY CUARENTA Y NUEVE.- Imponía la obligación para fallar contra los herederos y fiadores por las penas pecuniarias de aquellos que fuesen culpables en los casos de fuerza,

baraterías y fraude de hacienda real en las provincias de las indias y que al ser sentenciados ya habían muerto”.²⁰

Estas leyes fueron las primeras en regular las conductas de los funcionarios públicos y fueron evolucionando con el paso del tiempo, hasta llegar a la ley vigente, siendo esta, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

1.4.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.

Constitución de 1857.- Es la primera Carga Magna en la que se dedica un título para determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, de igual forma, sirvió de inspiración para que en la Constitución vigente se regulara dicha responsabilidad y en la que, bajo su vigencia, se dictaron las primeras leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos.

En la Constitución de 1857, se encuentran dentro de los artículos más relevantes sobre la materia de Responsabilidad Administrativa los siguientes:

El artículo 103, reconoció la responsabilidad del Presidente de la República Mexicana, precisando que durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y delitos graves del orden común; Actualmente nuestra Carga Magna en su artículo 108 párrafo segundo contempla:

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

²⁰ MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit. p. 346-348.

En el artículo 104 de la Constitución de 1857, se otorgan amplias facultades a los diputados para investigar los delitos cometidos por los altos funcionarios, conocidos como delitos comunes y cuyo interés jurídico era proteger la buena administración y el buen despacho, en cambio, los delitos oficiales son violaciones de carácter político cuya gravedad debe juzgarse con ese criterio.

En el proyecto constitucional de este artículo se establecía que los delitos comunes cometidos por Secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, Diputados y demás Funcionarios Públicos de la federación de nombramiento popular, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, estableciendo que ningún proceso comenzaría sin que la parte agraviada obtuviera previamente la licencia del Congreso para su separación: respecto de los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo, daba origen al Juicio Político, mismo que al retirarse el primer proyecto, se substituyó por el término de delito oficial.

Sobre el juicio político se determinó que la Asamblea decidiría sobre la culpabilidad y la Suprema Corte aplicaría la ley penal.

En el artículo 108 se estableció que en las demandas del orden civil no habría inmunidad para ningún funcionario público, subsistiendo en esta Constitución sólo el fuero de guerra y el constitucional; El fuero, dio lugar a dos clases de procedimientos, según se trate de delitos comunes o de delitos oficiales de los funcionarios que lo gozaban, en el primer caso, el fuero se reducía a que el juez competente no procedía contra el delincuente, sino previa declaración de procedencia de parte del Congreso, en el segundo caso, dado su carácter eminentemente político, consiste en que las responsabilidades oficiales deberán ser juzgadas por los jurados compuestos de los altos cargos de la Nación.

La primera ley reglamentaria de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857, fue la del 3 de noviembre de 1870, en ese entonces no existía Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales, por lo tanto, cuando se cometía un delito oficial, se disponía en el artículo 105 Constitucional, que la Cámara de Diputados, con mayoría absoluta de votos,

declararía si el acusado, era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la corte suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo, no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial.

La segunda Ley de Responsabilidades fue la del 6 de junio de 1896, a diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059. Únicamente hablaba de los delitos comunes cometidos por funcionarios durante su encargo o en el cumplimiento de sus funciones. Esta ley denominaba al fuero constitucional, fuero licencia para enjuiciar, estuvo vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929, a pesar de las modificaciones que trajo consigo la constitución de 1917, que alteraron en parte las disposiciones relacionadas con la responsabilidad de funcionarios.

1.4.4 MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

La Constitución de 1917 adoptó gran parte de lo dispuesto por la de 1857, en lo que se refiere a las responsabilidades de los servidores públicos, mejorando su redacción y presentando grandes novedades entre otros aspectos.

En el texto original del artículo 108, que en la Constitución de 1857 correspondía al artículo 103, delimitaba la responsabilidad del Presidente de la República al señalar que:

“La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave puede ser juzgado durante el tiempo de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede

ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la Patria o a los de carácter grave del orden común”.

Los Gobernadores y Diputados Locales, no considerados en la Constitución de 1857, asumieron, además de su carácter de funcionarios estatales, el de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter federal.

En la exposición de motivos de la Constitución de 1857 se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

En los delitos del orden común, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, sometía a los Funcionarios a los Jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano, solamente que, para proteger a estos funcionarios de ataques injustificados por parte de enemigos políticos y que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez común se requería la expedición de una declaratoria por parte de la Cámara de Diputados.

En cuanto a los delitos oficiales, en este caso, los funcionarios no podían ser juzgados por tribunales del orden común, sino que esta responsabilidad era exclusiva del Senado de la República, para lo cual utilizaba el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hacía la acusación ante la Cámara de Senadores, misma que dictaba la resolución, previo trámite del respectivo proceso, así como oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad. Se consideraba indispensable que en estos juicios interviniera un jurado popular.

Entre los altos funcionarios de la federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las legislaturas locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.- La primera ley, que regularía las responsabilidades de los servidores públicos, no obstante que en la Constitución de 1917, en su artículo 111 se estableció que el Congreso de la Unión expediría a la brevedad una ley de responsabilidades, la que tardó en ser publicada veintitrés años, esto a pesar de que en el artículo 16 transitorio de la Carta de Querétaro se estipuló que el Congreso Constitucional en periodo ordinario de sesiones, debería expedir la Ley de Responsabilidades.

Por lo expuesto con antelación el día 23 de febrero del año de 1940, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera ley de responsabilidades de México, llevando como nombre Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.

En la exposición de motivos de la ley se señaló que:

“La actuación de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos, o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia; o bien procede un estado latente de inconformidad y 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 al progreso, sino como poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y lo explota”.

En el ámbito personal de validez o sujetos de la ley, eran los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, quienes incurrían en responsabilidad por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los encargos que tenían encomendados; en el artículo 2º se enlistaron a los altos funcionarios, como se señala a continuación:

1. El Presidente de la República.
2. Los Senadores.

3. Los Diputados Federales.
4. Los Ministros de la Suprema Corte.
5. Los Secretarios de Estado.
6. Los Jefes de Departamento autónomos.
7. El Procurador General de la República.
8. Los Gobernadores, y
9. Los Diputados Locales.

En dicho artículo, también se reiteraba 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.

En los artículos 10° y 11° se dispuso que los funcionarios nombrados en virtud de elección popular gozarían de fuero, con excepción de algunos.

Aún cuando en la ley no se definieron los delitos oficiales, en su artículo 14°, si se determinaron las causas o tipos de dichos delitos, siendo estos el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la constitución o a las leyes federales.

En la Constitución se señalaba que las penas por los delitos oficiales podían ser: destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar una función pública, la cual no sería menor de cinco años ni mayor de diez.

Algunos doctrinarios señalaron que esta ley creó una confusión mayor sobre lo que debía entenderse por delito oficial, delito común y falta oficial; considerando que el artículo 14 refería a los oficiales en que podían incurrir los altos funcionarios, mientras que el artículo 18 mencionaba a los delitos y faltas oficiales.

En 1940, año en que se publicó la Ley que nos ocupa, se consideró como uno de los aspectos desafortunados, el establecimiento de la figura del jurado popular para juzgar los delitos y faltas cometidas por los altos funcionarios, ya que se consideraba que con este se abría una puerta más a la impunidad. En los artículos 109 al 111 se señalaba que correspondería a la Cámara de Diputados realizar las funciones de órgano de acusación y a la Cámara de Senadores fungía como órgano de sentencia, respecto de los delitos oficiales cometidos por los altos funcionarios; así mismo el último de los preceptos enunciados señaló que correspondería al Ejecutivo solicitar a la Cámara de Diputados la destitución de los funcionarios judiciales, este órgano colegiado tenía la obligación de analizar los motivos que habían dado origen a la petición presidencial y en caso de encontrar suficientes elementos, ponía el caso a consideración del senado para que resolviera definitivamente.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 1980, aportando en primera instancia la eliminación de la diferencia entre delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales, con la finalidad de evitar confusiones como en la Ley de 1940 por lo que, en su exposición de motivos se expresó:

“La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables”.

Esta ley fue creada casi a la letra de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales de 1940, por lo que no tuvo gran éxito, además en sus artículos transitorios se cometió un grave error que ocasionó que por lo menos 25 procesados quedaran en libertad, pues en estos se derogó la ley referida y en virtud de que ya se habían derogado los artículos relativos del Código

Penal generó que quedarán impunes las faltas cometidas por estos 25 servidores públicos; ante tales hechos se convirtió en una ley de amnistía al no cumplir su cometido.

Fue también esta ley la última en referir del fuero constitucional puesto que de su exposición de motivos se desprendió que el fuero constitucional recibe tal nombre, por cuanto su destinatario cuenta con inmunidad al estar exento de la jurisdicción común durante el tiempo de su encargo, mas no es una prerrogativa de impunidad, sino que constituye un requisito de procedibilidad para perseguir los actos punibles cometidos por funcionarios aforados, previa autorización de la Cámara Federal correspondiente.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.- Esta Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada el 31 de diciembre de 1982, abrogó a la anterior titulada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados expedida en 1980.

En la exposición de motivos, señala la necesidad de exigir que los servidores públicos se hagan responsables de los actos irregulares que cometan, que esta responsabilidad se pueda exigir de una manera fácil, práctica, eficaz y acorde con el estado de derecho. Además, se acepta que existen diversos vicios entre los servidores públicos, destacando a la corrupción como la fuente de la degeneración en que ha caído la administración pública. En dicha exposición de motivos, en su párrafo primero se señala que:

“La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el estado de derecho y actúa contra la democracia”.

Hay que recordar que en los últimos treinta años, la administración pública de la Federación sufrió un problema lacerante que ha dejado profundas huellas: la corrupción. Muchos funcionarios de distintas dependencias vieron en sus encargos la forma de amasar grandes fortunas y de adquirir muchos bienes muebles e inmuebles. Es innegable que la corrupción tuvo (y aún hoy la tiene) cabida en la conciencia de valores morales; pero también

en una notoria necesidad de que los servidores públicos tuvieran mejores sueldos y más remuneradores.

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos centra su regulación al retorno de los valores morales de los servidores públicos, resaltando que su función principal es la de “servir” a la sociedad en la esfera de sus atribuciones.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se conforma por Cuatro Títulos (Reformada mediante el Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Marzo del 2002). El Título Primero de la Ley consta de un solo Capítulo que establece importantes disposiciones generales. El Título Segundo se refiere a los Principios que rigen la Función Pública, Sujetos de Responsabilidad Administrativa y Obligaciones en el Servicio Público, a las Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas. El Título Tercero, versa sobre Registro Patrimonial de los Servicios Públicos. Finalmente, el Título cuarto se refiere a las Acciones Preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del Servicio Público; La Ley consta de 51 artículos, más nueve Transitorios que se han incorporado con el transcurso del tiempo.

Se incorpora la prevención de infracciones administrativas en la función pública, mediante la inclusión de nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos y de un capítulo de acciones preventivas, las cuales pretenden dar transparencia a la gestión pública federal y permiten la definición de reglas éticas en la Administración Pública, con la finalidad de que servidores públicos desempeñen sus cargos de manera eficiente, honesta y transparente, evitando conductas que desnaturalicen las funciones que le son encomendadas.

Así mismo, se ha definido quienes son las autoridades competentes para aplicar la Ley, en concordancia con las reformas efectuadas en diferentes años a nuestra Carta Fundamental y a la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, entre otros ordenamientos legales. De este modo, se incluyó como autoridades competentes para aplicar la Ley, entre otras, a los Contralores Internos y a los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de

Responsabilidades de los Órganos Administrativos Desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los Órganos de Control Interno de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, a los Tribunales Agrarios, al Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación, por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En materia de sanciones administrativas, se mantienen aquéllas que se han considerado que cumplen con la finalidad disciplinaria, eliminando las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente, suprimiendo el apercibimiento privado o público y ampliando la suspensión del empleo, cargo o comisión hasta por un año y especificando en la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, cuando deben ser considerados graves para la graduación de la sanción.

Por otro lado, atendiendo la necesidad jurídica de que la imposición de las sanciones económicas, observamos 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 por los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero no excediendo de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, se eliminó el señalamiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, relativo a que la aplicación de dichas sanciones, deben ser de dos tantos del lucro, daños o perjuicios causados, retomando en la nueva Ley el mandato constitucional de referencia, estableciendo que en ningún caso la imposición podrá ser menor o igual al monto de los beneficios, lucro, daños o perjuicios producidos y podrán imponerse hasta tres tantos del daño causado.

El procedimiento administrativo de responsabilidades, se ha revestido de mayores garantías a favor del presunto responsable; identificando con mayor precisión las etapas procedimentales y fijando el plazo en que deberá resolverse, así como la duración máxima que tendría la ampliación de éste por causas justificadas.

Para evitar que los infractores de la Ley puedan quedar impunes por el transcurso del tiempo, se han ampliado los plazos de prescripción, de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para infractores más graves y el de tres años para las infracciones que no lo sean.

Así mismo se amplió a dos años el plazo que disponen los particulares para solicitar la indemnización de daños o perjuicios con motivo de faltas administrativas cometidas.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL

2.1 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La primera noción que debe conocerse es la de responsabilidad que entraña una vinculación entre un sujeto responsable y otra u otros ante quienes se tiene esa responsabilidad. En el aspecto jurídico, la responsabilidad implica “la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro, cualquier pérdida o daño que se hubiere causado a un tercero”.²¹

Esto nos conduce a considerar que jurídicamente a un hecho se le atribuye el carácter de causa y al sujeto generador de ésta, el calificativo de responsable, quien debe reparar o satisfacer el daño que hubiere producido. No obstante, esta sanción de derecho se encuentra necesariamente subordinada a la libertad de acción del sujeto, la cual juega un papel condicionante para que la responsabilidad se geste; esto es “allí donde el sujeto activo no ha podido elegir entre el hacer o no, y ha producido una consecuencia quizá no deseada, es natural que el derecho le exima de esa responsabilidad”.²²

Conceptos de Responsabilidad.- En primer término, el vocablo responsabilidad ha sido utilizado en un sin número de ciencias y disciplinas, así como en la vida cotidiana del ser humano, por tanto tenemos conceptos que la conciben como el deber hacía un cargo o encomienda, como causa de un acontecimiento, reacción o respuesta.

Etimológicamente la expresión “responsabilidad”, proviene de la raíz latina “respondeo” y de la voz “respondere”, que significa responder; “Inter. Alia”, prometer, pagar. De esta manera

²¹ ESCRICHE, Joaquín. “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”. T. IV. Ed. Temis, Bogotá. 1987, p. 486.

²² Artículo “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, publicado en “75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Ed. Porrúa, México, 1992, pág. 52.

“responsalis”, cuyo significado es, el que responde; en sentido restringido “responsum” significa “el obligado a responder de algo o de alguien”.²³

Por su parte la Real Academia Española ha definido a la responsabilidad como “la obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, como consecuencia de delitos de una culpa o de una causa legal”.²⁴

En la conceptualización descrita en el párrafo que antecede se desprende de hablar de responsabilidad implica la existencia de un vínculo obligacional, representado entre el que tiene el derecho a recibir y el que está constreñido a dar.

En base a lo anterior, la responsabilidad será obligación de resarcimiento o cumplimiento, que tiene a su cargo un individuo que con su conducta voluntaria o involuntaria, provoca daños y perjuicios a otra persona, violando disposiciones jurídicas previamente establecidas.

En la responsabilidad el sujeto está sometido a la sanción prevista por haber violado el deber impuesto en la norma.

A efecto de entender lo que es la Responsabilidad Administrativa, primero diremos que un individuo es responsable cuando el acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

El concepto de acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa, es decir, que el agente ha obrado con la intención de causar el daño o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia.

El daño es la lesión a los bienes valubles o no ya sea en forma pecuniaria, como pueden ser los causados a la persona en sus bienes materiales, en su vida, su intimidad, sus afectos, la

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “Diccionario Jurídico Mexicano”; Ed. Porrúa, México, 1998, p. 1845.

²⁴ Diccionario de la Lengua Española Real Academia Española, 21^a. Ed. Madrid, 1992, p. 1784.

salud, etcétera. La relación de causalidad consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto.

La reparación del daño consiste en la obligación de restituir o en la de restablecer la estimación anterior y cuando ello no sea posible, en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado, en la indemnización de los perjuicios y en pago de los gastos judiciales.

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial, por lo que pueden ser responsables, penal, civil, política y administrativamente.

En el título IV de la Constitución, en particular el artículo 109, establece los diferentes tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos y en el párrafo octavo del artículo 11, señala que pueden generarse a cargo de cualquier servidor público, que podrán exigirse mediante demanda, la responsabilidad civil, por daños y perjuicios causados por servidores públicos en sus funciones.

En sentido estricto y en términos de la Teoría del Órgano, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos. Sin embargo, sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física.

Las leyes administrativas como la de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio, estimable en dinero, que sufra el patrimonio del Estado por los actos u omisiones que les sean imputables.

La responsabilidad administrativa, se exhibe a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia que deben observar en el despacho de sus empleos, cargos y comisiones. La responsabilidad administrativa o disciplinaria se traduce en la imposición de sanciones disciplinarias, que van desde la amonestación hasta la suspensión temporal y en los supuestos más graves, en la destitución del funcionario responsable o inclusive en su inhabilitación, que imponen los órganos superiores de los diversos Tribunales, tomando en consideración que a ellos corresponde el gobierno de los respectivos sectores judiciales.

El concepto de responsabilidad de los servidores públicos es muy complejo y asume varios significados, puesto que puede dividirse en cuatro categorías: política, penal, administrativa, patrimonial o civil.

En realidad cuando se examina la responsabilidad de los funcionarios, la atención se centra sobre las de carácter político y penal, puesto que las otras dos se aplican sin distinción a todos aquellos que colaboran en las actividades públicas no sólo de las dependencias directas del Estado, sino inclusive respecto de las que se efectúan en los organismos descentralizados y las empresas públicas.

De lo anterior podemos concluir que aún cuando el derecho disciplinario de la función pública tiene relación con el derecho civil, el penal y el laboral, entre otros, tiene sus propias características que lo distinguen y lo hacen diferente, además de que necesita una regulación específica basada en la protección de los intereses de carácter público, prevaleciendo sobre los de carácter privado entre otras, haciéndolo una rama especializada.

Es importante advertir que los alcances son los de disciplinar a un empleado, sin alcanzar la naturaleza penal, diferenciando entre los delitos y las infracciones administrativas, por lo que las sanciones serán distintas y serán seguidos por diferentes procedimientos, por lo que también se debe aplicar por diversas autoridades.

De lo anterior se identifica al poder disciplinario del Estado como una facultad derivada de un Poder Público, no de una relación contractual, ya que tiene su fundamento en el interés general de que el ejercicio de la función pública se manifieste conforme a lineamientos superiores que mantengan la mística del servicio público; partiendo del estudio de las obligaciones que la ley establece como un código de conducta de los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, continuamos con el análisis de las infracciones que produce la inobservancia de la disciplina administrativa y la correspondiente facultad disciplinaria, identificada como el ejercicio de un poder público, delimitándolo frente al campo de la disciplina patronal que, en su carácter eminentemente prestacional, es rebasada por un interés público que justifica el ejercicio de la autoridad estatal, por lo que, los actos de imposición de sanciones deben ser tratados como actos de autoridad, con sus características de presunción, de validez y de efectividad sus requisitos constitucionales de fundamentación, motivación y debido proceso.

Existen tres elementos, nos dice el autor López Olacieregui en la responsabilidad: a) un acto de un individuo b) un deber c) una infracción. Así pues, son tres presupuestos los que conforman, agregando que “cuando su acto no se ajusta a su deber el individuo incurre en responsabilidad”.²⁵

En cuanto al primer supuesto, es claro que las múltiples definiciones utilizadas, sin importar la disciplina o ciencia, coinciden en relacionar la responsabilidad con la personalidad, pues la responsabilidad es la obligación que tiene o adquiere una persona para cumplir (directa o por conducto de otro sujeto) por las consecuencias de su conducta.

De lo anteriormente expuesto, tenemos que la responsabilidad inicia con el nacimiento de una obligación que según los autores anteriores, señalan a la obligación como un elemento medular en sus respectivas definiciones.

²⁵ LÓPEZ OLACIEREGUI, José Ma. “Notas Sobre el Sistema de Responsabilidad del Código Civil Balance de un Siglo”. Revista Jurídica de Buenos Aires, Tomo IV, 1984. p. 61.

Por cuanto se refiere al tercer supuesto (una infracción), la noción de responsabilidad implica siempre la idea de una regla violada, sea esta una regla de moral o de derecho, responsabilidad moral en el primer caso, responsabilidad jurídica en el segundo.

Ahora bien, en materia jurídica podemos distinguir y diferenciar las responsabilidades que surgen por violaciones al Derecho Penal, Fiscal, Administrativo, Laboral y Civil, sólo por citar algunos. Así, en cada rama del ordenamiento jurídico hay una responsabilidad. Todos tienen elementos comunes y ofrecen elementos diferenciales que se tienen con la particularidad de cada rama.

En lo político es un orden de dominio, lo que significa que algunos hombres tienen un poder relevante sobre la vida de los demás. De ahí la necesidad de normar la actuación de esos pocos hombres que se convierten en dirigentes de la sociedad.

Un individuo es responsable cuando infringe algún ordenamiento jurídico, de esta manera existe una obligación de “hacer o no hacer”, así la responsabilidad señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de una determinada obligación.

Por otra parte la responsabilidad en opinión del Maestro Roberto Rivera es: “la obligación de responder por la comisión de los actos que la ley sanciona en todos los individuos imputables o que son responsables de sus actos ante la ley”.²⁶

Definición a la cual nos adherimos porque reúne los requisitos que debe tener un enunciado jurídico de prevenir una conducta. Por otra parte la responsabilidad radica sin duda alguna en la libertad, ya que en virtud de ella el hombre se relaciona y se vincula con los demás, obligándose así a no alterar el orden social.

En alusión a los servidores públicos, la actuación negligente y contraria a derecho del servidor, provoca que éste tenga que resarcir los daños y perjuicios que se causen, ya que en la

²⁶ RIVERA VILLANUEVA, Roberto. “La Responsabilidad de la Administración Pública”, Revista Administración Pública, IEP. No. 19, Enero – Abril, Madrid, 1956. p. 13.

esfera del propio Estado o del particular, pudiéndose fincar en su contra los más variados tipos de responsabilidad.

La responsabilidad administrativa debe ser entendida como una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. El Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos, por consiguiente, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder.

2.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

Para poder determinar cuáles son los sujetos de responsabilidad administrativa, antes es necesario precisar con exactitud el concepto de servidor público, ya que las leyes mexicanas utilizan una gran diversidad de términos para referirse a estos; tal es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 89 hace alusión a funcionarios y empleados, los artículos, 108, 113 y 114 a servidores públicos, el artículo 123 apartado “B”, a trabajadores, por otro lado, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se refiere precisamente a trabajadores al servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace alusión precisamente a servidores públicos, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se refiere a trabajadores del Estado.

Ante tal diversidad de términos que utilizan nuestras leyes, es incierto conocer con exactitud cuándo nos referimos a uno o a otro, por lo que a continuación abordaremos las principales denominaciones y así llegar a un concepto claro de servidor público y determinar de esta manera quienes son sujetos de responsabilidad administrativa.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.- El profesor Morales Paulin señala que:

“El trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las condiciones generales de trabajo o su equivalente”.²⁷

Se destaca que el autor se refiere a toda persona física que presta o desempeña un servicio físico, intelectual o ambos a un órgano o dependencia del Estado, independientemente a la normatividad aplicable, además se asume una relación jurídica laboral en virtud del nombramiento que expide la Autoridad, Entidad o Dependencia que contrata a la persona.

Conviene remitirnos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado la cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación”.

El artículo siguiente de la misma Ley, define al trabajador:

“Artículo 3.- Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

El artículo 4 divide a los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base. Son del primer grupo los que integran la planta de la Presidencia de la República y los que su nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República; en el

²⁷ MORALES PAULIN, Carlos A. Op. cit., p. 471.

Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del Apartado “B” del artículo 123 Constitucional y que desempeñan funciones conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de la misma ley sean de: dirección, inspección, manejo de fondos o valores, auditoría, control directo de adquisiciones, en almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría consultiva, el personal adscrito presupuestamente a las Secretarías particulares o ayudantías, los Secretarios Particulares de Secretario, Subsecretario, Oficial Mayor y Director General de las Dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las policías preventivas. En el poder Legislativo: en las dos Cámaras todo su personal y en el Poder Judicial también su Personal completo (artículo 5).

El artículo 12 del citado ordenamiento, señala:

“Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o para tiempo fijo”.

Puntualizando, trabajador al Servicio del Estado es aquella persona que presta un servicio físico mental o ambos al Estado a través de sus diversas dependencias, en sus tres niveles, Federal, Estatal y Municipal en sus tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

EMPLEADO PÚBLICO.- El jurista Miguel Acosta Romero define al empleado público de la siguiente manera:

“es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”.²⁸

²⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Derecho Burocrático Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 105.

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara definen también al empleado público diciendo:

“EMPLEADO PÚBLICO, órgano personal de la actividad administrativa, afecto a un servicio público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución”.²⁹

En otros países como Alemania, la doctrina no tiene un concepto de empleado público, puesto que se refieren a él indistintamente, señalando al funcionario público, como los sujetos que trabajan para la administración pública, advirtiendo como requisitos la existencia de un contrato en el que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular trabajador para ello, agregándose en el contrato las obligaciones de abnegación y fidelidad.

En nuestro país, los doctrinarios distinguen el concepto de funcionario y empleado público. Señala el maestro Jorge Olivera Toro que:

“Se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y de empleado, la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular solo concurra a la formación de la función pública”.³⁰

De lo anterior se desprende que el empleado público es una especie de auxiliar del funcionario público en virtud de que el encargado y representante del órgano de que se trate es precisamente este último y el primero realizará las funciones necesarias para que se lleven a cabo las facultades y funciones del segundo, como ente u órgano de la administración pública.

²⁹ DE PINA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, 19ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1993, p. 263.

³⁰ OLIVERA TORO, Jorge, “Manual de Derecho Administrativo”, 7ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1997, p. 340.

No hay duda de que en la estructura orgánica de las diferentes dependencias de la administración pública, tanto federal como estatal y municipal existen jerarquías como los mandos superiores, medios y los inferiores. Es así que el empleado público es una categoría o personal de mando inferior que esta bajo las órdenes del funcionario público, que es como ya lo dijimos, su jefe inmediato y es quien tiene la facultad de tomar las decisiones de relevancia sustantiva de la función de la dependencia de que se trate y es quien tiene a todo el personal a su mando.

Consideremos que tal diferencia señalada por el autor, toma enorme validez en la práctica diaria de las labores de la administración pública, pues en la operación diaria de la administración pública los miembros de ésta al referirse a los servidores públicos, se refieren al funcionario con la finalidad de marcar una diferencia y hacer saber que esa persona ocupa un alto cargo dentro del organigrama de la dependencia u organismo de que se trate.

FUNCIONARIO PÚBLICO.- Para el maestro Carlos Morales Paulin, “el funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o en el reglamento de la dependencia u órgano, lo cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal”.³¹

Dentro del funcionario público, el autor, hace una distinción señalando que existe el alto funcionario, que es el que representa la titularidad máxima de una dependencia o de un poder como, el legislativo o judicial, así como los tres poderes de las entidades federativas.

Por otra parte, el maestro Gabino Fraga define de forma simple al funcionario público al decir que:

“Supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que al titular un carácter representativo. Los términos trabajador del Estado y empleado público, tienen un efecto jurídico interno que se traduce en la subordinación jerárquica en la relación jurídico laboral. Mientras tanto, el término de funcionario público

³¹ MORALES PAULIN, Carlos A., Op. cit., p. 81-84.

puede tener dos efectos, uno interno y el otro externo, el primero representa la responsabilidad originaria que se delega en el empleado, pero que no se renuncia, interno en los casos que el funcionario asume la titularidad de la dependencia colocándose en un extremo de la relación jurídico laboral, el efecto externo es en función de la representación del órgano o entidad estatal”.³²

Como hemos visto el término tiene un sentido administrativo jerarquizador, teniendo implícito el cumplimiento de determinados deberes, cuyo quebrantamiento acarrea un régimen de responsabilidad determinada.

El concepto de funcionario público y de empleado público, se retiró del texto del artículo 111 por la reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982, integrándose ambos términos en uno solo, que es precisamente el de servidor público, no obstante considerando que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 54, fracción tercera, aún hace referencia a los funcionario públicos, ya que señala que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta el nivel jerárquico del infractor y por otro lado, el artículo 128 Constitucional, establece también el concepto de funcionario público al señalar la obligación para que “todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen.

Atento a lo anterior, es necesario establecer cuáles son las diferencias entre el funcionario público y el empleado público y así tener una visión más clara de cada concepto, para lo cual, señalaremos éstas, según algunos autores como Andrés Serra Rojas citan:

“El funcionario se distingue por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, diciendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos”.³³

³² FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, 31ª Ed. Editorial Porrúa, México, 1992, p. 506.

³³ SERRA ROJAS, Andrés., “Derecho Administrativo”, 18ª ed. Editorial Porrúa, México, 1997, p. 237.

El maestro Sayagués Laso señala que “el funcionario público, es la persona física que actúa como titular de los órganos estatales”.³⁴

Por su parte el autor Jorge Olivera Toro, dice “que el funcionario público, es aquel que desempeña funciones públicas mediante las cuales el Estado realiza su actividad. El funcionario administrativo es aquel que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su función.

Según la escuela francesa, el funcionario es el individuo investido de un empleo o función permanente y que colabora en el funcionamiento de un servicio público; En la jurisprudencia, legislación y las tesis doctrinales en Francia se pueden señalar como elementos de funcionario público los siguientes:

- A) Permanencia en el empleo, se excluyen a los que por cualquier forma son ocupados por la administración transitoriamente, integración en un cuadro, esto es, en una categoría de empleos fijados por las leyes y reglamentos en forma jerarquizada, logrando su integración por la operación jurídica de la titularización.
- B) Participación en un servicio público, también se excluyen como funcionarios a los que excepcionalmente, lo desarrollan o a los que en forma particular lo realizan.

Como existen varias categorías de personal de la administración pública, se ha señalado que los funcionarios desempeñan la más importante de las categorías”.³⁵

En México, los tratadistas distinguen el concepto de funcionario y empleado señalando que se ha caracterizado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un cargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el

³⁴ SAYAGUÉS LASO, Enrique., “Tratado de Derecho Administrativo Uno”, 3ª Edición, Montevideo 1963, p. 299.

³⁵ OLIVERA TORO, Jorge., Op. cit., p. 332.

segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

Analizando lo anterior, tenemos que ambos tienen un carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares, existiendo al lado de ellos, todo un conjunto de agentes de la administración que sólo guardan la relación interna con el servicio, para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades o bien, se denomina agente público a una persona de derecho público, el cual desempeña una función pública cualquiera de naturaleza permanente y no accidental.

Considerando lo expuesto el maestro Jorge Olivera Toro define al funcionario público diciendo que “es la persona que desempeña una actividad pública, debiendo estar comprendida en los cuadros del personal de la administración, pero su principal característica es la de tener una responsabilidad pública y, por tanto está sujeto en forma inmediata a la opinión del pueblo, en el ejercicio de la función que desempeña con carácter de autoridad, la sociedad espera que desarrolle su actividad con eficiencia y legalidad, que defienda los intereses colectivos de la mejor forma posible y que en supremo esfuerzo de concentración sepa captar los anhelos e inquietudes sociales, dándoles la satisfacción adecuada, por ello también están expuestos de continuo a la crítica pública, en cambio el empleado solo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece y , aun cuando su responsabilidad también es pública, lo es en forma interna con la administración”.³⁶

Para conocer quiénes son funcionarios en México, se señala que en el Poder Ejecutivo el rango de funcionario público inicia en el nivel de Director General, en la Administración Pública Centralizada o su equivalente en la Paraestatal, en el Poder Legislativo sería análogo, y en el Poder Judicial, serían los Jueces de Distrito, Magistrados y demás funcionarios administrativos con grado de Director General o su equivalente.

SERVIDOR PÚBLICO.- El término servidor público tiene una sustantividad externa, es decir, de servicio al gobernado, lo que permite definir e identificar al sujeto de

³⁶ OLIVERA TORO., Op. cit., p. 337.

responsabilidad, desapareciendo las diferencias entre funcionario y empleado que solo se justifica para efectos internos de jerarquía.

La esencia de todo servidor público es precisamente la vocación de servicio al pueblo. En la reforma del 28 de diciembre de 1982, se cambia la denominación del Título Cuarto Constitucional quedando “Las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, en lugar de “Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, este cambio introdujo la homogeneización de los trabajadores del Estado para efectos de responsabilidades administrativas, civiles y penales; citando a su vez el primer párrafo del artículo 108 constitucional, quiénes son servidores públicos al señalar:

“Para los efectos de las responsabilidades 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 el desempeño de sus respectivas funciones.”

Respecto a los Estados de la República Mexicana, el propio artículo 108 en su párrafo Cuarto señala:

“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”.

El maestro Carlos A. Morales Paulin, define al servidor público diciendo:

“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”.³⁷

A mayor abundamiento podemos señalar que, hasta antes de que fuera publicada la ley que regularía la función de los empleados del Gobierno Federal, no se contaba con un criterio uniforme para designarlos en virtud de la relación que existía con el gobierno en razón del trabajo que prestaban a este; con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, se permitió tener una clara visión de la figura que se utilizaría para identificar a las personas que trabajaban para el Estado, tan es así que el propio título de esta ley empezaría por aclarar y acabar con las diferencias que existían entre dichos empleados, englobando a todos en el concepto de Servidor Público.

En este sentido el artículo 2° de la ley en cita señalaba:

“Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

Consideramos que la creación de la ley acabó con la diferenciación del nivel, que muchos lo tomaban como la clase social dentro del servicio público y que se hacía al llamar con diferente término, como ya se estudió en el presente capítulo a las personas que prestaban un servicio de cualquier naturaleza, para el Gobierno Federal y por el recibían de este, una remuneración por concepto de sueldo, a pesar de que en artículo 108 constitucional se seguía considerando los conceptos de funcionario y empleado, en esta ley se englobó a todos en un solo concepto, el de “SERVIDOR PÚBLICO.”

³⁷ MORALES PAULIN, Carlos A., Op. cit., p. 36.

2.3 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

En virtud de que el Derecho es un todo, en el cual existen divisiones por necesidades didácticas, legislativas y profesionales, en la Constitución se plantean tipos de responsabilidades de los servidores públicos que son: la penal, la civil, la política y la administrativa; por lo que se describirán brevemente cada una de ellas, a efecto de entender la Responsabilidad Administrativa.

- **LA RESPONSABILIDAD PENAL.-** Es aquella en la que incurre un servidor público cuando por su conducta derivada de la realización de sus funciones, comete infracciones que están tipificadas y sancionadas como delitos por la legislación penal.

El Código Penal vigente, contiene un título denominado “Delitos cometidos por los servidores públicos”, en éste se señalan cada una de las conductas ilícitas en que puede incurrir un servidor público.

En este punto se hace necesario precisar, que no a todos los servidores públicos que incurran en responsabilidad penal, se les podrá aplicar en forma inmediata el procedimiento que la legislación penal establece; para sancionar el hecho irregular, habrá una jerarquía entre la estructura del servidor público que va a determinar la forma en que se aplicará el proceso penal, sobre todo cuando se trate de alguno de los funcionarios enumerados en el contenido del artículo 110 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Es el deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.

El maestro Fernando Castellanos dice que: “la responsabilidad es la situación jurídica en que se encuentra el individuo imputable de dar cuenta a la sociedad por el hecho realizado. Son imputables quienes tienen desarrollada la mente y no padecen alguna anomalía psicológica que los imposibilite para entender y querer, es decir, los poseedores, al tiempo de la acción, del mínimo de salud y desarrollo psíquico exigidos por la Ley del Estado; pero

sólo son responsables quienes habiendo ejecutado el hecho, están obligados previa sentencia firme a responder por él”.³⁸

Sigue argumentando el maestro Fernando Castellanos, en su libro *Lineamientos Elementales de Derecho Penal* que: “la responsabilidad resulta, entonces, una relación entre sujeto y el Estado, según la cual éste declara que aquél obró culpablemente y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la ley a su conducta. Desde tiempos lejanos se ha tomado en cuenta para la declaratoria de responsabilidad del delincuente, no sólo el resultado objetivo del delito, sino también la causalidad psíquica. Por la indudable influencia del cristianismo en la legislación penal, el libre albedrío se convirtió en el eje central del Derecho represivo. La Escuela Clásica, como ya se ha visto, se fundamentó en tal elemento. La revolución positivista y filosófica de la segunda mitad del siglo pasado, intentó cambiar en forma radical el fundamento de la responsabilidad; en primer lugar, negó el libre arbitrio y afirmó, en segundo el determinismo de la conducta humana.

Según los libero-arbitristas, para ser el individuo responsable debe poseer, al tiempo de la acción, discernimiento y conciencia de sus actos y gozar de la facultad de elección entre los diversos motivos de conducta presentados ante su espíritu; ha de poder elegir libremente, en forma voluntaria (libre albedrío). En tales condiciones, la responsabilidad penal es consecuencia de la responsabilidad moral.

Para los deterministas, en cambio, como no existe el libre albedrío, la conducta humana está por completo sometida a fuerzas diversas, resultantes de la herencia psicológica, fisiológica del medio ambiente, etc. La responsabilidad ya no es moral sino social. El hombre es responsable por el hecho de vivir en sociedad. Si bien no nos es dable elegir en forma absoluta el escenario de nuestra vida, vivir en sentido humano, consistente en una preferencia o elección constante entre las posibilidades (múltiples o menos numerosas) que nos circundan; nuestra vida es libertad dentro de un marco limitado de posibilidades”.³⁹

³⁸ CASTELLANOS TENA, Fernando., *“Lineamientos Elementales de Derecho Penal”*. 12ª Ed. México, Editorial Porrúa, 1978, p. 219.

³⁹ CASTELLANOS TENA, Fernando., *Op. cit.*, p. 219-221.

Ante las consideraciones anteriores, se puede resumir, argumentando que la responsabilidad resulta pues, una relación entre el sujeto y el Estado, según la cual se declara que el sujeto obró con culpa y se hizo acreedor a las consecuencias señaladas por la ley debido a su conducta.

Se puede concluir diciendo que, la responsabilidad penal de los servidores públicos es la que se prevé y regula constitucionalmente, siendo el ordenamiento legal que se acaba de citar, el reglamento de las disposiciones fundamentales respectivas.

Ahora bien, en lo que atañe a este tipo de responsabilidad, jurídicamente existe una distinción entre los altos servidores públicos y los que no tienen ese carácter, por lo que respecta a la tipificación de los delitos oficiales, así como el procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes a esta clase de delitos y a los órganos del Estado competentes para ello.

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Capítulo X del Código Penal que comprende los artículos del 212 al 214, se establecen once figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, sancionando también a los copartícipes del mismo, y que son:

Ejercicio indebido del servicio público

Abuso de Autoridad

Coalición de servidores públicos

Uso indebido de funciones

Conclusión

Intimidación

Ejercicio abusivo de funciones

Tráfico de Influencias

Cohecho

Peculado

Enriquecimiento ilícito

En materia penal existe la protección constitucional (denominado fuero), la cual es un privilegio procesal en materia penal que se otorga con el fin de proteger, no a la persona, sino el ejercicio de la función pública, en el que impide proceder penalmente en contra del funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, los que se denomina declaración de procedencia.

Una situación especial se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de jurado de acusación, para iniciar un procedimiento semejante al juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

- **LA RESPONSABILIDAD CIVIL.-** La responsabilidad Civil se presenta en el ámbito administrativo cuando el servidor público tiene la obligación de reparar los daños o menoscabos que se provoquen en el patrimonio de la Administración Pública, por la actuación negligente en que incurre el agente público en el ejercicio de sus atribuciones; lo anterior es así, en virtud de que los servidores entendidos como tales tienen la obligación de salvaguardar los intereses jurídicos y económicos en todas las actividades en que el Estado sea parte.

El maestro Miguel S. Marienhof en su obra denominada Tratado de Derecho Administrativo, señala que: “la responsabilidad civil aparece en dos tipos de campos, cuando el agente del servidor público causa daño al patrimonio de la Administración Pública o bien cuando el daño se ve reflejado en el patrimonio del particular, en el primer caso se está hablando de una responsabilidad interna, mientras que el segundo se refiere a una responsabilidad con características externas”.⁴⁰

La responsabilidad de este género, consiste en la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso o bien, es la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie. Al hablar de responsabilidad civil, ésta se puede enfocar a dos caminos distintos, la responsabilidad extracontractual y la contractual; la primera se debe a la violación de un deber jurídico y la segunda proviene de la relación jurídica entre el deudor y el acreedor.

El maestro Manuel Borja Martínez dice: “en el ámbito del Derecho Civil la responsabilidad ha sido considerada en dos vertientes: una, cuando ella se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato, y otra, cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada”. Define la responsabilidad de la siguiente manera: “la responsabilidad civil o patrimonial, implica la obligación de los juzgadores de resarcir a los participantes en proceso o a los terceros afectados con las resoluciones que en el mismo se dicten, de los daños y perjuicios que hubiesen ocasionado con su deficiente o indebida actuación, cuando la misma hubiese sido negligente o dolosa, pero que en la evolución de las instituciones jurídicas de nuestra época está relacionada con la responsabilidad de carácter patrimonial, es la obligación de soportar la reacción del ordenamiento jurídico frente al hecho dañoso. Es la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie”.⁴¹

⁴⁰ MARIENHOF, Miguel S. “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III-B, 3ª Ed. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1983, p. 369.

⁴¹ BORJA MARTINEZ, Manuel, “La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades”, México, INAP, Praxis 60, 1984.

“Es oportuno poner en relieve las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad penal cuando el delito causa daños de esta naturaleza, consecuencias que no producen la responsabilidad política ni la administrativa, aunque en esta última aparece la sanción económica, que no tiene efectos separatorios, a saber: si el hecho delictuoso produce un lucro o beneficio pecuniario al delincuente, éste, el servidor público, está obligado a la reparación del daño. Esta consecuencia, es de naturaleza patrimonial, restitutoria o reparatoria, constituye la responsabilidad civil”.⁴²

La Responsabilidad Civil tiene su fundamento en el principio enunciado en el artículo 2964 del Código Civil, conforme a la cual “ el deudor responde del cumplimiento de sus obligaciones con todos sus bienes, con excepción de aquellos conforme a la Ley son inalienables e inembargables”. Este principio enuncia la garantía general con que cuentan todos los acreedores para hacer efectivos sus créditos; pero la responsabilidad propiamente dicha es la que nace de los actos ilícitos o del riesgo creado, fuente de obligaciones de la reparación del daño causado, conocido también como responsabilidad personal.

Lo anterior se ocupa particularmente de la responsabilidad personal de los servidores públicos, que nace del dolo o la culpa en que incurren, se presente en ese ordenamiento como responsabilidad política, administrativa y penal. En nuestra materia (la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), la responsabilidad se estructura primordialmente con carácter sancionador y preventivo, más no con fines restitutorios o reparatorios que son propios de la Responsabilidad Civil.

No basta, desde el punto de visto jurídico, la aplicación de la pena al trasgresor de la ley, es preciso proveer en el ordenamiento una adecuada vía, para que la víctima obtenga la reparación del daño causado por el incumplimiento de los deberes que incumben al servidor público cuando esta falta ha sido lesiva para los particulares o el patrimonio de la nación.

⁴² GALINDO GARFIAS, Ignacio., “Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Revista Mexicana de Justicia. Vol. III, No. 4 octubre – diciembre, 1985. p. 46.

Así pues, la responsabilidad civil de los servidores públicos consiste en la obligación a su cargo de reparar el daño pecuniario que causen en el ejercicio de sus funciones cuando no procedan con el debido cuidado.

Por otra parte, en base al Código Civil se puede decir que no solamente las personas físicas pueden ser sujetos de Responsabilidad Civil, sino que lo son también las personas morales, entre ellas el Estado. Por eso el artículo 1918 del mismo Código, establece que “las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones”.

Sin embargo, para que el Estado sea responsable como persona moral por actos que sean originados por una responsabilidad civil, deberá sujetarse a lo que establece el artículo 1927 del citado Código Civil, que fue reformado según publicación hecha en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de enero de 1994: “el Estado tiene la obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operativos, exigirles lo que hubiere pagado, esto en términos del artículo 1928 del propio Código.

La obligación de los servidores públicos de reparar el daño que causen a los particulares puede ser difícil de hacerse efectiva, porque frente a la dificultad de la prueba de imputación de la culpa, se puede encontrar con la insuficiencia patrimonial, que también debe ser probada, para proceder en consecuencia en contra del Estado. Con lo cual se puede originar una duplicidad de erogaciones, de procedimientos y de tiempo que hace impráctica la utilización de ese precepto legal.

“La responsabilidad civil de los servidores públicos presenta en la realidad administrativa diversas formas: según que la persona lesionada y que reclame la reparación al servidor, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro que con un mozo; sin embargo, la doctrina precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el servidor público en el ejercicio de sus funciones. El funcionario tiene que actuar en un mundo de disposiciones diversas, que hace a veces excusable su culpa: de cualquier hecho por sencillo que sea, ya que puede tener consecuencias incalculables, finalmente una responsabilidad demasiado pesada paralizaría la iniciativa del funcionario”.⁴³

En ausencia de disposiciones del Derecho Administrativo que regulen la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares, se aplicarán en principio las disposiciones de Derecho Común y sólo en aquellos casos en los que exista alguna norma de excepción, señalada en el Derecho Administrativo, deberá considerarse ésta en primer término, respecto de las reglas de Derecho Civil. Sus elementos son: un hecho ilícito, la existencia de un daño y un nexo de causalidad entre el hecho y el daño.

La responsabilidad civil se integra de los siguientes elementos: a) Los sujetos, b) la acción u omisión, c) el daño y d) el nexo causal.

El responsable directo será la persona física, pero si el sujeto actuó en ejercicio de sus funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable subsidiario, que es el Estado, lo cual no sucede en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiese realizado con ese carácter.

El concepto de acto ilícito significa que se ha realizado una conducta dolosa o culposa, es decir, que el agente ha obrado con la intención de causar el daño o éste se ha producido por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado o impericia.

⁴³ SERRA ROJAS, Andrés., Op. cit., p. 127.

El daño es la lesión a los bienes valubles o no en dinero, como pueden ser los causados a la persona en sus bienes materiales, en su vida, su intimidad, sus afectos, la salud, etcétera. La relación de causalidad consiste en establecer la consistencia de los supuestos necesarios para imputar las consecuencias de derecho que produce un daño injusto.

La reparación del daño consiste en la obligación de restituir o en la de restablecer la estimación anterior y cuando ello no sea posible, en el resarcimiento en dinero por el equivalente del menoscabo del daño patrimonial causado, en la indemnización de los perjuicios y en pago de los gastos judiciales. La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial, por lo cual pueden ser responsables, penal, civil, política y administrativamente.

En el título IV de la Constitución, en particular el artículo 109, establece los diferentes tipos de Responsabilidad de los Servidores Públicos y en el párrafo octavo del artículo 110, señala que pueden generarse a cargo de cualquier servidor público, que podrán exigirse mediante demanda, la responsabilidad civil, por daños y perjuicios causados por servidores públicos en sus funciones.

En sentido estricto y en términos de la Teoría del Órgano, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, manifestando la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberán ser imputados al ente público, para que responda por ellos.

Sin embargo, sólo es responsable de manera subsidiaria, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física.

Las leyes administrativas como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra el patrimonio del Estado por lo actos u omisiones que les sean imputables.

• **LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.-** Surge, cuando el servidor público, con sus acciones u omisiones, pone en peligro los intereses públicos fundamentales, por violación a la norma suprema de nuestro país.

Miguel Marienhof S., establece que la responsabilidad política “surge cuando está en juego el interés general de la sociedad lesionado en la especie por la conducta de los funcionarios mencionados en el artículo 45 de la Constitución Nacional y los correlativos a las Constituciones provinciales”.⁴⁴

Es la que se hace valer a través del Juicio Político de Responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 Constitucional, las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El artículo 109 Constitucional fracción I, señala que se impondrán mediante juicio político las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

Los sujetos que puedan incurrir en responsabilidad política, se encuentran enunciados en el artículo 110 Constitucional y son: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 del 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, es

⁴⁴ MARIENHOF, Miguel S. Op. cit. p. 369.

decir, de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración política a nivel federal en general, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local resuelva en definitiva.

Cabe señalar que existe un problema, ya que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales la encontramos en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución y en el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos podemos encontrar la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años.

El juicio político parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, por lo que se atribuye a un cuerpo político su conocimiento.

El juicio se desarrolla ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su sección instructora, practica las diligencias encaminadas a la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado y formula sus conclusiones determinando inocencia del encausado o su probable responsabilidad. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales a partir del día siguiente a que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en órgano de acusación, resolverá lo que proceda. En caso de que la resolución sea acusatoria, se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión acusadora, formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en jurado de sentencia, para que dé lectura a las conclusiones que le presenten y escuche a las partes, para que proceda a la votación, que debe de ser de las dos terceras partes por lo menos, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

- **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.-** A efecto de entender lo que es la Responsabilidad Administrativa, primero diremos que un individuo es responsable, cuando de acuerdo con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado.

En virtud de que el Derecho es un todo, en el cual existen divisiones por necesidades didácticas, legislativas y profesionales, en la Constitución se plantean cuatro tipos de responsabilidades de los servidores públicos que son: la constitucional, la administrativa, la penal y la civil.

En la Responsabilidad Administrativa, se exhibe a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el despacho de sus empleos, cargos y comisiones.

La responsabilidad administrativa o disciplinaria se traduce en la imposición de sanciones disciplinarias que van desde la amonestación hasta la suspensión temporal y en los supuestos más graves en la destitución del funcionario responsable o inclusive en su inhabilitación que imponen los órganos superiores de los diversos tribunales, tomando en consideración que a ellos corresponde el gobierno de los respectivos sectores judiciales.

El concepto de la responsabilidad de los servidores públicos es muy complejo y asume varios significados, puesto que puede dividirse en cuatro categorías: política, penal, administrativa y patrimonial o civil.

En realidad cuando se examina la responsabilidad de los funcionarios, la atención se centra sobre las de carácter político y penal, puesto que las otras dos se aplican, sin distinción, a todos aquellos que colaboran en las actividades públicas, no sólo de las dependencias directas del Estado, sino inclusive, respecto de las que se efectúan en los organismos descentralizados y las empresas públicas.

De lo anterior podemos concluir que aun cuando el Derecho Disciplinario de la función pública tiene relación con el Derecho Civil, el Penal y el Laboral entre otros, tiene sus propias características que lo distinguen y lo hacen diferente, además de que necesita una regulación específica basada en la protección de los intereses de carácter público prevaleciendo sobre los de carácter privado, entre otras, haciéndolo una rama especializada.

Es importante advertir que los alcances son los de disciplinar a un empleado sin alcanzar la naturaleza penal, diferenciando entre los delitos y las infracciones administrativas, por lo que las sanciones serán distintas y serán seguidos por diferentes procedimientos, por lo que también se debe aplicar por las autoridades correspondientes.

De lo anterior, se identifica al poder disciplinario del Estado como una facultad derivada de un poder público, no de una relación contractual, ya que tiene su fundamento en el interés general de que el ejercicio de la función pública se manifieste conforme a lineamientos superiores que mantengan la mística del servicio público; partiendo del estudio de las obligaciones que la ley establece como un código de conducta de los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública.

Así se concluye en la necesidad del Derecho Disciplinario de la función pública como una estructuración de una rama especializada del Derecho, con los principios e instituciones del fenómeno disciplinario, a partir de una legislación uniforme que establece sus propios valores, sujetos, obligaciones, infracciones, sanciones y procedimientos.

Características que las distinguen.- Las conductas realizadas por los servidores públicos traen como consecuencia la violación de diversas normas, que pueden producir consecuencias en las múltiples ramas del Derecho.

En este punto se presenta la disyuntiva de poder determinar con qué norma se sancionará la responsabilidad en que incurrió el servidor público. Se trata de una sola conducta y normas que prevén procesos diferentes para sancionar las acciones, también el sistema jurídico mexicano cuenta con un principio básico contenido en el artículo 109 de la Constitución Política y que establece que a nadie puede imponérsele sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta.

Aun y cuando las materias que conocen de la responsabilidad son variadas, existen un sin número de diferencias entre ellas, tales como: el objeto, origen, finalidad, procedimiento, régimen jurídico, efectos, titularidad de las facultades para imponer sanciones y autoridades que conocen del asunto. Teniendo como parámetro lo anterior, existen diferentes órganos que en el ejercicio de sus funciones, instaurando procesos con motivo de la responsabilidad en la que incurrió el servidor público, pero esto no afecta ni uno ni otro, tampoco se obstaculizarán entre sí, pues se trata de procedimientos de naturaleza distinta y con una substanciación autónoma que no provoca exclusión, lo que debe cuidarse es que en los procesos que son independientes, no se deberán imponer sanciones similares o iguales.

2.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS ELEMENTOS QUE LA CONSTITUYEN

Para que la responsabilidad administrativa pueda ser entendida, se hace necesario efectuar un análisis de todos aquellos elementos que la integran y la hacen diferente. Como elementos característicos deben señalarse a los sujetos de la responsabilidad administrativa, conductas que la provocan, proceso para substanciarla y resolverla, autoridades que conocen de este tipo de responsabilidad y por último los efectos que provoca.

La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

El fin que se persigue es:

a).- Mantener la observancia de las normas (cumplimiento forzoso).

b).- Cuando no logra contener el cumplimiento de la norma, se podrá obtener una prestación económica equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.

c).- Cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad.

La doctrina clasifica las sanciones con diversos criterios, como pueden ser la naturaleza del órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y las administrativas; la naturaleza de su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; la naturaleza de la obligación infringida, que las identifica como sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

En materia de infracciones a la disciplina de la función pública, las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el ilícito es un hecho consumado, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción del Derecho Disciplinario.

La disciplina es una sanción administrativa, independientemente de que la resolución que la contenga puede ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial, mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Las sanciones administrativas aplicables por la comisión de infracciones se clasifican de acuerdo con su contenido en: resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica. De acuerdo con sus efectos pueden ser correctivas, expulsivas y represivas.

Las infracciones que cometen los servidores públicos, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el género, les llamamos responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podremos particularizarlas como sanciones disciplinarias.

- **CARACTERISTICAS**

Primero sólo se aplican a los servidores públicos, sin tener que adecuarse al tipo como en el Derecho Penal, ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública da nacimiento a la posibilidad de imposición de la sanción.

A diferencia de las sanciones laborales, las disciplinarias no derivan del contenido prestacional de la relación, ni tienden esencialmente a obtener el servicio para el que se contrató al trabajador, sino que responde a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales.

- **TIPOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA:**

APERCEBIMIENTO Y AMONESTACIÓN: El apercibimiento se identifica como una prevención especial (una advertencia) de que se aplicará una sanción en caso de persistir en una conducta indebida, es una medida preventiva. Es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta, para que no vuelva a incurrir en ella. Esta sanción requiere que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto.

En sentido estricto, la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede cometer, por lo que es una advertencia que pretende hacer conciencia en el infractor.

En su origen la amonestación trata de prevenir la comisión del delito. La diferencia esencial en la regulación de estas dos sanciones, en los términos de la legislación penal, consistente en que en el caso del apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir en el ilícito, en tanto que en la amonestación, no.

Cuando el apercibimiento y la amonestación se impongan con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio será el Diario Oficial de la Federación.

LA SUSPENSIÓN: Cabe diferenciar la suspensión como sanción y la suspensión temporal como medida procedimental. Existe un problema al hacer la diferenciación entre la situación de empleados de base y de confianza; aunque en la fracción II del artículo 16 se dispuso que la suspensión sería aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción respecto al tipo de trabajador, pero se puede suponer que la suspensión sólo puede ser aplicable por el superior jerárquico cuando se trata de servidores públicos de confianza.

Se tendrá entonces que la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión del servidor público, estará sujeta a disposiciones diferentes, según la calidad del empleo, de tal manera que cuando se trate de un empleado de confianza la sanción la aplicará el superior jerárquico en la ley laboral, que corresponda al régimen jurídico del trabajador, por lo que de ser así, se tendría que continuar el procedimiento ante la autoridad laboral que corresponda, en el caso de que dicho procedimiento existiera.

DESTITUCIÓN DEL PUESTO: Persiste el problema que sigue a la imposición de las sanciones administrativas por la Autoridad Administrativa, si se lesionan los derechos de los trabajadores, ya que la única competente para resolver la conclusión de una relación de trabajo, es la autoridad laboral.

Se argumenta que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias, olvidando que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel Constitucional, en los términos de los artículos 109 fracción III y 113.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos estará a cargo primeramente de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiera una administración eficaz y honrada.

Existen dos niveles para el ejercicio de la facultad disciplinaria: el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, así como de los órganos de control de las dependencias de la administración, quienes pueden aplicar sanciones que van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos de confianza; el segundo nivel a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

La imposición de las sanciones disciplinarias constituyen actos de autoridad en todo el sentido de la palabra, como la expresión de un poder que se ejerce en razón de un *status activae civitatis*.

Las sanciones administrativas quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tiene la característica de ejecutividad de los actos administrativos y por lo tanto, quedan sujetos al régimen jurídico de éstos.

La resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción, validez y de ejecutividad.

La validez, como presunción *juris tantum*, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique. Para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, la responsabilidad para el patrón, la resolución firme de autoridad administrativa.

Resulta imperante cambiar la expresión “demandar” por “imponer” en las fracciones II y IV del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con lo que se dará plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la administración pública, que como quedó expuesto, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos.

SANCIÓN ECONÓMICA: en los términos del artículo 113 Constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades de servidores públicos, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos.

En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados, hace suponer que estas sanciones pueden generarse por otras causas, lo cual resultaría contrario al mandato constitucional de referencia.

Se ha considerado que la sanción económica sólo incluye la multa, dejando la indemnización y la reparación del daño a otros ordenamientos que regulan el fingimiento de los pliegos de responsabilidades, los cuales deberán ser calificados con la emisión de un pliego definitivo.

Con la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, a partir de enero de 1983, las disposiciones que establecían el fincamiento de pliegos definitivos de responsabilidades quedaron derogados, por mandato del artículo primero transitorio de este ordenamiento.

INHABILITACIÓN TEMPORAL: la imposición de esta sanción presenta un problema semejante a las de suspensión y destitución, ya que en los términos del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la inhabilitación se impondrá por resolución jurisdiccional, según las leyes aplicables y los órganos correspondientes.

El problema fundamental se origina por la expresión de que la inhabilitación será aplicable por resolución jurisdiccional, lo que hace suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un tribunal, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario.

Sujetos de Responsabilidad Administrativa.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula las responsabilidades administrativas, en el artículo 108 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al numeral segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, indicando los sujetos responsables; que serán todos aquellos individuos que por sus funciones, van a tener una participación estrecha y directa con las actividades realizadas por la Administración Pública, así pues, el sujeto que se verá afectado con la responsabilidad administrativa será el servidor público, tenga o no que ver con el manejo de caudales públicos.

Concepto Legal de la Responsabilidad Administrativa.- Dentro del Sistema Jurídico Mexicano la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se encuentra regulada en el título IV de la Constitución Política, que se denomina RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; en los artículos de este apartado, se establece quiénes serán considerados como servidores públicos, los tipos de responsabilidad en que incurrir con su conducta, procedimientos que se pueden instruir al servidor público con el objeto de sancionar

conductas que traigan como consecuencia una responsabilidad; se determina en forma clara quiénes serán sujetos de responsabilidad.

Para regular en forma más específica la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, se creó un ordenamiento rector de la misma, dicho cuerpo legal es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que está compuesta de cuatro títulos.

El primero, establece disposiciones de carácter general, relativas a la determinación de quiénes son sujetos de responsabilidad; el título segundo establece las responsabilidades administrativas, quejas, sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas; el título tercero, establece lo referente al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; por último, el título cuarto hace referencia de las sanciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

Así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su título segundo denominado de Responsabilidades Administrativas, el capítulo primero señala los principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio.

No obstante que existe normatividad, es de señalarse que aún existen innumerables deficiencias y lagunas, pues la materia ha sido poco analizada y valorada por los estudiosos del Derecho, siendo insuficiente el acervo que a la fecha se tiene.

Causas de Responsabilidad Administrativa.- En el Título Segundo Capítulo Primero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 8 menciona las obligaciones de los servidores públicos que al ser violadas ocasionan responsabilidad administrativa.

Los servidores públicos tienen obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en la actividad, cargo o función que desempeñen dentro de la

Administración Pública; si el servidor público deja de dar cumplimiento a la normatividad que rige la prestación del servicio público, incurrirá en una responsabilidad de tipo administrativo, que sería sancionada previa instauración del Procedimiento Administrativo de Responsabilidad. Las conductas que provocan la responsabilidad consistente en:

1.- No cumplir con prestancia el servicio encomendado y abstenerse de efectuar actos u omisiones que causen suspensión o deficiencias en el servicio.

2.- No formular y no efectuar en forma legal los planes, programas y presupuestos asignados a su competencia y dejar de cumplir con las leyes que rigen el manejo de recursos públicos.

3.- Utilizar los recursos que sean designados para desempeñar sus funciones; así como cuidar la información a la que tienen acceso con motivo de sus funciones.

4.- Abstenerse de cuidar y custodiar la documentación e información que por razón de su cargo, conserve bajo su cuidado.

5.- No tener buena conducta en el empleo.

6.- No observar reglas de trato en relación con los inferiores jerárquicos.

7.- No guardar el respeto y subordinación con los superiores jerárquicos.

8.- No comunicar por escrito al titular de la dependencia las dudas que surjan con motivo de las órdenes recibidas.

9.- Realizar funciones de un empleo después de concluido el periodo para el cual se designó.

10.- Disponer o autorizar a un subordinado a no asistir, sin causa justificada, a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como conceder

licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

11.- Realizar otro empleo oficial o particular que la ley prohíba.

12.- Efectuar la contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión.

13.- Intervenir en la tramitación, atención o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar, o de negocios, incluyéndose aquellos en los que resulte algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones comerciales, laborales o de negocios.

14.- No informar al jefe inmediato o superior jerárquico, sobre el trámite o resolución que se realice de los asuntos en los que tenga una intervención, abstenerse de no observar las instrucciones sobre tramitación y resolución de los asuntos.

15.- Solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona, dinero u objetos, con la finalidad de incumplir las funciones de servicio público.

16.- No presentar su declaración de situación patrimonial en forma veraz y oportuna.

17.- Desatender las instrucciones y requerimientos que reciba de la Secretaría de la Función Pública.

18.- No supervisar que los servidores sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este capítulo, y denunciar por escrito ante el superior jerárquico o ante la Contraloría Interna los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir.

19.- No proporcionar información completa a las autoridades para la adecuada vigilancia y defensa de los derechos humanos.

20.- Realizar acciones que incumplan con lo establecido en cualquier otra disposición relacionada con el servidor público.

21.- Celebrar pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte sin autorización previa, así mismo no podrá celebrarse pedido o contrato con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión.

Efectos de la Responsabilidad Administrativa.- En el Título Segundo Capítulo Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas en su artículo 13 menciona sanciones por falta administrativa.

Si la autoridad competente después de llevar a cabo la instauración del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, en contra de un servidor público, por irregularidades administrativas, determina que la conducta violó alguna disposición relacionada con el servicio público, entonces se hará acreedor a cualquiera de las siguientes sanciones, dependiendo de la gravedad de la irregularidad:

I.- Apercibimiento privado o público;

II.- Amonestación privada o pública;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto;

V.- Sanción económica;

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el cumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX y XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley en comento.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley, por un plazo mayor de diez años, de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada de tal circunstancia. La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Formas para determinar la Responsabilidad Administrativa.- La comisión de una irregularidad administrativa, se tendrá que demostrar mediante la investigación, tramitación y resolución del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá acreditar con elementos probatorios suficientes la irregularidad que se imputa al servidor público presunto responsable.

En efecto con el procedimiento referido, se busca establecer el nexo causal entre sujeto responsable, circunstancias de ejecución, pruebas que acrediten la irregularidad y sanción que

debe imponerse; todo ello logrará determinar la responsabilidad y además la sanción a imponerse. Todo lo anterior con fundamento en el Título Segundo, Capítulo Segundo que menciona las Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34.

CAPÍTULO TERCERO

NATURALEZA JURÍDICA

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Para determinar claramente el motivo por el que es necesario que las sanciones administrativas sean impuestas mediante la tramitación o substanciación de un procedimiento, es indispensable conocer el fundamento constitucional que obligan a su observancia, este fundamento lo encontramos en los artículos 14 y 16 Constitucionales que señalan:

“Artículo 14.- Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Los preceptos que anteceden, como se desprende de su lectura, señalan con claridad que nadie puede ser molestado en su persona o derechos, molestia que va implícita en el inicio de cualquier tipo de procedimiento, por lo que es necesario, al investigar la conducta de los servidores públicos, seguir paso a paso lo que la ley señala, pasos que sumados entre ellos conforma el procedimiento disciplinario administrativo.

Ahora bien, la imposición de las sanciones derivadas de las faltas cometidas por los servidores públicos con motivo de su empleo, cargo o comisión y llamadas responsabilidades administrativas, deben ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa, como ya señalamos, se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a lo que se establece en las leyes que rigen la actividad desarrollada por los empleados de la administración pública en sus tres niveles, normas que fueron expedidas con anterioridad al hecho, así mismo la autoridad está obligada a realizar sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, definen el procedimiento señalando: “Entendemos por procedimiento al conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos, civiles, procesales, administrativos y legislativos. El procedimiento constituye una garantía de la buena administración de la justicia. Las violaciones a las leyes del procedimiento pueden ser reclamadas en la vía de amparo”.⁴⁵

Respecto al procedimiento administrativo disciplinario, diremos que el empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña, al presentarse dicho incumplimiento, aparece la responsabilidad administrativa que da lugar a la imposición de correcciones de carácter disciplinario, mismas que se imponen mediante el agotamiento del procedimiento señalado y que es puramente administrativo.

En relación al procedimiento disciplinario, el maestro Guillermo Haro Bélchez señala:

“El procedimiento administrativo es el conjunto de actividades procesales señaladas en la ley de responsabilidades, que concurren en la creación de los actos jurídicos –

⁴⁵ DE PINA, Rafael y de PINA VARA, Rafael. Op. cit., p. 420.

administrativos para que exista la aplicación de la sanción disciplinaria o el fincamiento de la responsabilidad resarcitoria en los casos en que sea procedente”.⁴⁶

Todo procedimiento deberá estar conformado por un conjunto de formalidades que ilustren al órgano disciplinario y le proporcionen la información que le permita guiar su decisión, constituyendo al mismo tiempo una garantía de que la resolución que dicte no sea arbitraria, sino de acuerdo a las normas legales.

Como ya lo citamos y considerando lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el procedimiento disciplinario administrativo debe desarrollarse con estricto y absoluto respeto a las garantías procesales, como lo establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, con la finalidad de evitar que se vicie el procedimiento, por lo que debe darse especial atención al cumplimiento de las garantías de legalidad y audiencia que deban concederse a los servidores públicos presuntos infractores, en los siguientes términos:

- El derecho a ser escuchados, haciéndolos sabedores de las faltas o causales de responsabilidades administrativas que se les impute.
- El derecho de exponer o argumentar lo que a su interés convenga, ofreciendo y desahogando las pruebas respectivas.
- El derecho de alegar, respecto de los actos o hechos imputados, pruebas de cargo existentes y aquellas de descargo realizadas.
- El derecho a ser notificado de la resolución fundada y motivada que se emita por el órgano competente.

El procedimiento que reúna este mínimo de garantías o derechos será considerado como válido de pleno derecho; asimismo, el procedimiento administrativo disciplinario puede iniciarse por el órgano competente a petición de la parte interesada, ya sea por queja o denuncia o de oficio en ejercicio de las funciones legales como la auditoria y fiscalización.

⁴⁶ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, “Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993 -1999, Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C”. México 1999, p. 434.

Es de suma importancia establecer el preciso momento en que el Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad de que se trate, en cumplimiento de sus facultades, inicia la etapa de investigación respecto de la función o desempeño de cualquier servidor público, cual es el fundamento legal en el que se basan para investigar sin que esto constituya el inicio del procedimiento disciplinario y las causas que originan o motivan la acción jurisdiccional, de lo anterior se desprende que el procedimiento disciplinario administrativo, materia del presente estudio.

No debemos olvidar que la razón de ser del Órgano Interno de Control, obedece a la supervisión de la actuación de los servidores públicos quienes tienen el deber y la responsabilidad de desempeñar sus funciones de manera rápida, eficiente, eficaz, sin olvidar el objetivo de la ley o leyes y ordenamientos que deban cumplirse, de las cuales hayan sido emanadas dichas funciones de los servidores públicos.

3.2 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.

Como lo indica el concepto, forman parte del procedimiento administrativo disciplinario en sentido amplio, todas aquellas actividades que se realizan por parte de la autoridad administrativa u Órganos Internos de Control, con motivo de una queja o denuncia, a las practicadas en vías de diligencias previas, como pueden ser las auditorías, las actas de visita, las actas de verificación, etc.; estas actividades procesales se realizan a petición de parte u oficio, de acuerdo a las facultades y competencias de la autoridad administrativa correspondiente.

De lo expuesto se desprende que el procedimiento disciplinario administrativo puede tener su origen por cualquiera de los siguientes aspectos:

Por queja o denuncia, mecanismos que tiene la ciudadanía para hacer del conocimiento de la autoridad de que se trate, sus inconformidades por la afectación que

hubiese sufrido derivada de la actuación deshonestas, deficiente o arbitrarias de cualquier servidor público, estos mecanismos los podemos definir de la siguiente forma:

“Queja.- Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

Denuncia.- Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero”.⁴⁷

El segundo aspecto que da origen al procedimiento disciplinario administrativo en su etapa de investigación lo constituyen la auditoría, la supervisión y la fiscalización directa, basta indicar que estos constituyen un mecanismo de la administración pública federal para verificar el desempeño de sus funcionarios cuyo resultado u observación, indicativo de irregularidades, origina el inicio del procedimiento disciplinario, constituyendo el desarrollo de la auditoría, precisamente la etapa de investigación.

Podemos mencionar como último aspecto, la obligación de declarar la situación patrimonial de los servidores públicos, el cual, dada su importancia, tiene destinado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el Título Tercero.

De cualquiera de las formas que se inicie el procedimiento para sancionar a un servidor público se puede desprender una o más tipos de responsabilidades y el Órgano, Dependencia o Entidad de la administración pública federal que substancie el procedimiento podrá proceder en forma autónoma en cada una de las responsabilidades en que se hubiese incurrido.

⁴⁷ Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Dirección General de Atención Ciudadana, Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, México, p. 12.

La maquinaria gubernamental, para determinar si existe algún tipo de responsabilidad de sus servidores públicos, inicia su actividad por varias razones, ya sea en atención de una queja o denuncia elaborada por la ciudadanía, por el propio personal del Órgano Interno de Control, en cumplimiento de auditorías o por el registro patrimonial de los mismos, pero en estos casos no se estaría en posibilidades de detectar las irregularidades si no se contara con la facultad de realizar una investigación de los hechos que se presumen irregulares.

Esta facultad de aquellos entes que forman parte del Órgano encargado de control administrativo en la administración pública (SFP), como lo son los Órganos Internos de Control de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, de la administración pública centralizada, descentralizada, de participación estatal mayoritaria, etc.; así como los Coordinadores de Sector de los Órganos de Vigilancia y Control, Delegados, Comisarios Públicos y Supervisores regionales, evitan supuestamente, gastos innecesarios al iniciar procedimientos cuya determinación es la falta de elementos, una vez que se comparecieron a testigos y presuntos responsables.

La etapa previa a la instrumentación del procedimiento disciplinario administrativo, toma especial importancia y consiste en que una vez que se cuenta con la queja o denuncia de hechos específicos, posiblemente irregulares, es decir que el servidor público falta las obligaciones que le impone el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; o que se presumen actos irregulares ya sea en su función o declaración de situación patrimonial, el Órgano Interno de Control puede iniciar una investigación de los hechos con la finalidad de determinar si existen elementos que demuestren la responsabilidad en que incurrió el servidor público o en su caso, para determinar el archivo del expediente por falta de elementos.

El fundamento jurídico en el que se basan los Órganos Internos de Control para iniciar sus investigaciones, lo encontramos en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y los respectivos del Reglamento Interior de la

Secretaría de la Función Pública, que en este último confieren facultades a los Órganos Internos de Control.

Una vez que el Órgano Interno de Control de la dependencia de que se trate agotó la etapa de investigación y que de ésta se desprende que existen elementos suficientes que permiten sustentar la posibilidad de que el servidor público incurrió presuntamente en alguno de los supuestos de responsabilidad administrativa, de índole penal, civil o laboral; debe de proceder conforme a lo contenido en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o si faltó a alguna de las obligaciones de los servidores públicos contenidas en el artículo 8° de la legislación enunciada, cuyo incumplimiento da lugar al inicio del procedimiento disciplinario administrativo.

Es imprescindible que los empleados del gobierno federal que tienen a cargo el desempeño e implementación de programas, manejo y aplicación de recursos económicos, realicen las actividades inherentes a dicha función, apegadas a lo que establecen las leyes que reglamentan tal función, de lo contrario se harán acreedores a la sanción correspondiente, ya que el procurar el aprovechamiento óptimo de recursos es una de las finalidades de la Administración Pública Federal.

Los servidores públicos deberán utilizar los recursos económicos que le son asignados para las actividades que les fueron encomendadas con motivo de su empleo, cargo o comisión, así como utilizar la documentación a que tengan acceso, sólo para los fines para los cuales están destinados y no hacer un uso distinto de éstos.

También se consideran obligaciones a cargo de los servidores públicos, todas aquellas que les impongan las demás leyes, aún aquellas que no sean de carácter administrativo y que su inobservancia daría lugar al procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, independientemente de aquel que corresponda a causa de la norma violada que puede ser de naturaleza penal, civil y como consecuencia de éstas la laboral.

Si el servidor público incurre en alguno de los supuestos que anteceden al desarrollar las actividades inherentes a su cargo y dicha inobservancia se confirma al concluir la etapa previa al procedimiento disciplinario administrativo, el paso siguiente es el inicio del procedimiento en términos del artículo 21 de la ley que señala:

“Artículo 21.- La Secretaría, El Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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 puedan 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 imputen al Servidor Público y el derecho de este 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 imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de Audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II.- Concluida la Audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre

la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez 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 diez días hábiles.

La Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público, en todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del Servidor Público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo, igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.”

Ahora bien, no basta señalar el artículo 21 de la ley para conocer los pormenores del procedimiento y así estar en posibilidades de detectar o identificar con claridad los vicios o inconsistencia que a nuestro juicio entorpecen el espíritu de la ley y lo que ocasiona es la

ineficacia de las sanciones que se contemplan en esta, mismas que serán materia de un estudio más amplio en el siguiente punto del presente capítulo, por lo que a continuación nos permitimos desarrollar en términos más detallados el procedimiento en estudio.

La etapa de verificación o investigación, tiene como propósito constatar, como su nombre lo indica, la existencia de una probable responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos, por lo que generalmente consta de una serie de actuaciones breves integradas por un registro y acuerdo de inicio del expediente, en el que se aclara que se trata de la etapa de investigación, incluyendo las actuaciones de corroboración hasta la emisión de la resolución interlocutoria que ordena el inicio del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades o en su defecto, ordena el archivo del mismo ante la falta de elementos que permitan iniciar el procedimiento antes mencionado.

En cambio, la etapa de responsabilidades o procedimiento administrativo disciplinario, propiamente dicho, debe ajustarse procesalmente en la medida de lo posible a un juicio ordinario civil, por lo que debe dictarse el acuerdo de inicio o radicación del expediente, las diligencias relativas a las notificaciones, comparecencias, audiencias, etcétera, en las que las partes pueden ofrecer pruebas, formular alegatos, las diligencias en que éstas se admiten, reservan, rechazan y desahogan, se formulen alegatos, los autos que ordenen cierre de instrucción y la emisión de la resolución que resuelva el fondo del negocio.

Con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, los Órganos Internos de Control de la totalidad de las dependencias y entidades, cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que los Órganos Internos de Control de una dependencia o entidad, determinarán si existe responsabilidad administrativa por el

incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir, que tales Órganos Internos de Control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la ley antes citada, a los servidores públicos en activo o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 34 de la misma ley.

En los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles; ordenamiento legal aplicable supletoriamente en esta materia, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

El artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contiene diversas formalidades que los Órganos Internos de Control tienen la obligación de cumplir como:

El Citatorio.- En cumplimiento a lo establecido en el artículo que nos ocupa, el oficio citatorio para la audiencia de la ley debe de expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen la presunta infracción o infracciones administrativas que se le atribuyen y en su caso, el monto del beneficio o lucro y daño o perjuicio causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos, precisando los artículos y fracciones; tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; mismos que se relacionarán con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

También se debe precisar que el expediente está a disposición del infractor en el lugar en que puede ser consultado; así como que a la audiencia de ley, puede acudir asistido de un defensor, para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Debe contener el apercibimiento al Servidor Público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles; el requerimiento para que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que tenga su sede el Órgano Interno de Control que cita a procedimiento, apercibido que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por estrado.

El oficio citatorio deberá ser notificado, poniendo especial atención en que se cumpla el plazo que establece el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que empezará a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación; y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa, recabando la constancia de recibido.

Pruebas.- Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son la confesional, pericial, testimonial, documentales, presuncionales e instrumentales; en algunos casos particulares se deben observar los siguientes aspectos; las auditorias practicadas por los Órganos Internos de Control, deben contener como mínimo, oficios de comisión dirigido al visitado que esté debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoria realizadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada y conclusiones de la auditoria en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por el o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño o perjuicio patrimonial causado al erario federal y/o lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trate.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia, la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo deberán emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas, (confesional, periciales, testimoniales, etc.), puede ser el sentido de “tenerlas por ofrecidas y admitidas;” “Reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo, “ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas aquellas que por su propia y especial naturaleza así lo requieran y proceda (documentales, presuncionales e instrumentales).

Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben de ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar en el expediente administrativo respectivo.

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de respetar la garantía de audiencia.

Con frecuencia sucede que la autoridad que instruye el procedimiento administrativo disciplinario señala una cierta causa, como la que motiva o da origen al procedimiento, no obstante al desahogar las actuaciones de los presuntos responsables o testigos de cargo, se advierten hechos que dan lugar a otras causas de responsabilidad administrativa o de otra naturaleza, en estos casos, los órganos o autoridades tienen la obligación de informar los resultados de sus investigaciones a la dependencia para que en forma coordinada y en coadyuvancia se auxilie a la autoridad para reunir los elementos que

prueben, en su caso, la nueva responsabilidad a que se hubiese hecho acreedor el servidor público sujeto a procedimiento.

Si la responsabilidad que se descubre es grave, quien se avocará al conocimiento del asunto será la Secretaría de la Función Pública, ya que el propio artículo impone la obligación, tanto para la autoridad como para la Secretaría de referencia de informar y conocer del asunto respectivamente.

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución a fin de cumplir con lo estipulado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.3 RESOLUCIÓN.

La resolución que se pronuncie para imponer sanciones a los servidores públicos o en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 13 al 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en especial con el artículo 14, debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

En términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en terminado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico – jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta desplegada por el servidor público al desarrollar las funciones que se deriven de su empleo público, se ubicó en el supuesto previsto en las leyes de la materia, manuales, reglamentos, etcétera, invocados en el oficio citatorio y como

consecuencia de ello, si se incurrió en violaciones de las previstas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 14 de dicha ley que señala:

“Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones para los efectos de la Ley, se consideraba reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal”.

Se deberá observar que el monto o daño del perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 15 de la ley citada que indica:

“Artículo 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8

de la Ley, se produzcan beneficio o lucro, o se causen daños o perjuicios, las 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.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal”.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

El expediente deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del Órgano Interno de Control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial en caso de que hubiese existido.

Conforme al artículo 18 de la Ley en cita, el superior jerárquico de la dependencia o entidad enviará a la Secretaría de la Función Pública, copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la SFP deba, directamente conocer del caso o participar en las investigaciones.

“Artículo 18.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al Contralor Interno, al Titular del Área de Responsabilidades o al titular del Área de Quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes”.

Para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; razón por la cual, se deberá actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido sus obligaciones, por haber operado la prescripción.

“Artículo 34.- Las Facultades de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades, para imponer las sanciones que la ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

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

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

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

Cuando del expediente se desprenden conductas que pudieran implicar un ilícito, deberá darse vista oportunamente al área jurídica que corresponda dejando constancia de ello en el expediente, para su seguimiento; de igual forma si la sanción aplicada constituye una causal de rescisión de la relación laboral, esta deberá de seguirse en los términos que establezca la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123, o en su caso, si la falta es de naturaleza económica, independientemente de aplicarse la sanción administrativa, ésta se perseguirá por la vía legal civil solicitándose la reparación del daño causado.

Por otra parte las sanciones administrativas que se impongan a los servidores públicos con motivo de haber incurrido en uno o varios de los supuestos establecidos en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pueden ser recurridas en términos de lo que establecen los artículos 26 y 28 del mismo ordenamiento que señalan:

“Artículo 26.- El Recurso de Revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del Recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas”.

“Artículo 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones

administrativas dictadas conforme a la Ley, las Sentencias Firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la Dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

No procederá la suspensión de la ejecución de las Resoluciones Administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia”.

3.4 TIPOS DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Es necesario determinar cual es el concepto de sanción administrativa o disciplinaria, para entender con claridad el motivo por el que se les llama de tal forma.

Al respecto el maestro Eduardo García Máynez define la sanción como: “La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”.⁴⁸

⁴⁸ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Op. cit., p. 295

Considerado lo señalado con anterioridad podemos reconocer el fin que la sanción persigue con su aplicación, en este sentido el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez manifiesta:

- “a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad”.⁴⁹

En la doctrina se encuentran diferentes tipos de clasificación de las sanciones, aquellas que se basan en el órgano competente para su aplicación, que las divide o distingue entre sanciones judiciales y administrativas, otra clasificación es la de la naturaleza de su contenido que las agrupa en pecuniarias, privativas de libertad y restrictivas de otros derechos, por último tenemos la clasificación de la naturaleza de la obligación infringida, que reconoce a las sanciones civiles, penales, administrativas, etcétera.

En materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la sanción sólo puede tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado; por otra parte y refiriéndonos a la naturaleza del órgano competente para su aplicación, al mencionar la sanción disciplinaria hablamos de una sanción administrativa, en virtud de que su determinación es materia de una autoridad que la impone conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga

⁴⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, 2ª. Ed., Editorial Porrúa, México, 1998, p. 105.

pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial mediante sentencia, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

Es de suma importancia citar que dentro de las sanciones administrativas se distinguen dos tipos diferentes, las disciplinarias y las de policía, esto a partir del estado de sujeción que guarda el infractor, ya que cuando se trata del estado especial de sujeción del servidor público las sanciones presentan características particulares que tiendan a preservar el correcto ejercicio de la función pública, que precisamente y en virtud del objetivo del presente estudio, son estas las que nos interesan y que se aplicarán considerando lo establecido por el artículo 14 de la ley de la materia.

Ahora bien, respecto al estudio que nos ocupa, en nuestro sistema de derecho encontramos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113, así como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13, se determinan cuales son las sanciones administrativas o disciplinarias al señalar:

“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”.

“Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

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

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

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

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

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando

sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”.

Por otra parte, las sanciones administrativas aplicables por cometer infracciones a la disciplina en el servicio público, se clasifican de acuerdo a su contenido en resarcitorias y restrictivas de la esfera jurídica, en este sentido el investigador Otto Mayer refiere:

“Esas penas disciplinarias formales se dividen, según las dos formas que la disciplina puede adoptar para tratar de obtener su fin, en disciplina correctiva y disciplina depurativa. Los recursos de la disciplina correctiva son: la advertencia, el apercibimiento, las multas y los arrestos. La disciplina depurativa opta por la exclusión del servicio, la destitución disciplinaria”.⁵⁰

Conforme a lo expuesto, cuando se trate de un infracción que afecte el ejercicio de una relación en el servicio público, es decir, que se produzca en el ámbito de las relaciones del servicio entre el Estado y sus trabajadores, la sanción correspondiente, independientemente de su naturaleza administrativa, tendrá la característica disciplinaria, puesto a que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio de la administración pública.

Como hemos señalado con anterioridad las sanciones administrativas que contempla la Ley de la materia son: amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal, mismas que a continuación estudiaremos con la finalidad de determinar en que consiste cada una de éstas, los efectos de su aplicación en los servidores públicos y sobre todo, la eficacia que tiene para desestimular la comisión de conductas irregulares en la administración pública federal.

Amonestación pública o privada.- Es considerada como una llamada de atención, advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito, esta corrección disciplinaria tiene

⁵⁰ MAYER, Otto, “Derecho Administrativo Alemán”, Tomo IV, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1982, p. 77.

su origen en el derecho canónico, en el cual se indica que es un remedio penal de índole preventivo y que se aplica a las personas que están próximas a cometer un delito o que se sospecha que lo cometió.

La maestra Armida Quintana Matos la define de la siguiente forma: “Es una reprensión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento”.⁵¹

La amonestación, en sentido estricto, no es una sanción, ya que no requiere de la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o que se puede llegar a cometer el ilícito, por lo anterior, significa una advertencia para que se procure evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

Se desprende que la amonestación tiene por objeto que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, así como si el hecho de que en caso de volver a incurrir en la falta cometida se le tendrá por reincidente, se trata de prevenir la comisión de esa conducta violatoria.

Es de aclararse que la amonestación, en primera instancia es de carácter privado, esto en virtud de que dichas sanciones sólo constan en el expediente integrado con motivo del procedimiento disciplinario, en el registro federal de sanciones y en el expediente personal del servidor público sancionado, dichas constancias surgen con motivo del principio de seguridad jurídica que indica que los procedimientos, incluidos los administrativos, que deben realizarse por escrito, aunado a lo citado la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que en su artículo 24 refiere que “ Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este capítulo constarán por escrito, las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley”.

⁵¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., p. 107.

Cuando la amonestación se imponga con carácter público, en la propia resolución se deberá indicar claramente el medio que será utilizado para darle tal carácter, hacerlo del conocimiento de la sociedad.

Suspensión.- De la lectura a los artículos 13 fracción II y 16 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se desprende que la suspensión es una sanción administrativa disciplinaria que se impone a los servidores públicos que infringieron sus obligaciones, dicha sanción, como se apunto con claridad líneas arriba, debe ser impuesta por el superior jerárquico del empleado que se trate, misma que no podrá ser menor de tres días ni mayor a un año, periodo establecido en el primero de los preceptos citados.

La sanción de referencia se determina con claridad en la Ley aludida, no obstante en la misma se contempla otra figura similar que causa confusión, que está determinada como suspensión temporal y que en la legislación referida es una medida que se utiliza dentro del procedimiento sancionador, supuestamente, en los casos en que la autoridad instructora considera conveniente para la continuación debida del procedimiento, es de aclararse que si el procedimiento trae como resultado la inocencia del servidor público, se le deberá restituir el goce de sus derechos con el consiguiente pago de las cantidades no pagadas por el concepto de sueldo que se dejaron de cubrir a causa de la medida precautoria impuesta.

Al respecto el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos instruye:

“V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute, la

determinación de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo, igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría”.

Atento a lo expuesto en las fracciones que anteceden y considerando lo citado respecto a la sanción de suspensión, se puede concluir que aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción en estricto sentido de la palabra, a la sanción de suspensión contenida en los artículos 13 fracción II y 16 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo periodo podrá ser de tres días a un año, impuesta mediante una resolución administrativa con carácter definitivo.

Destitución.- Para los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, la destitución es: “Separación de cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido”.⁵²

En tanto el maestro Enrique Sayagués Laso la define como: “El cese de las funciones públicas por decisión unilateral de la administración en razón de faltas cometidas, es una de las sanciones disciplinarias más severas que pueden aplicarse”.⁵³

Por lo expuesto y en consideración de los conceptos dados, diremos que la destitución es la sanción impuesta por la autoridad administrativa con motivo de la comisión de una conducta violatoria ejecutada por un servidor público con motivo de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión y que consiste en la separación definitiva de la investidura y funciones del mismo.

El artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece cinco sanciones administrativas, entre las cuales se encuentra la destitución del cargo, de aquellos empleados de la federación que mediante el procedimiento correspondiente fueron encontrados culpables de la conducta irregular imputada; dicha sanción ha generado controversias en el sentido de que la única competente para dar por terminada una relación de trabajo, es precisamente la autoridad

⁵² DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, Op. cit., p. 246.

⁵³ SAYAGUÉS LASO, Enrique, Op. cit., p. 330.

laboral, al considerarse que al imponerla la autoridad administrativa lesiona los derechos de los trabajadores.

En este sentido, el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez cita que: “Se argumente que la autoridad administrativa no puede destituir o cesar sin la calificación de las autoridades jurisdiccionales en materia laboral, en virtud de que los derechos de los trabajadores se encuentran protegidos por las disposiciones del artículo 123 y sus leyes reglamentarias: la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que esos derechos no pueden ser desconocidos, olvidando que la responsabilidad administrativa también está regulada en el ámbito Constitucional, en los términos de los artículos 109, fracción III y 113, y que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es reglamentaria del Título IV de la Constitución, por lo que el rango de ambos ordenamientos es del mismo nivel”.⁵⁴

La sanción administrativa llamada destitución, puede ser determinada por la autoridad administrativa en el acuerdo derivado del procedimiento administrativo disciplinario y aplicada por el superior jerárquico de aquel mediante la demanda que se haga a la autoridad laboral.

Sanción Económica.- Como lo analizamos en el capítulo referente a los diferentes tipos de responsabilidad; al analizar la responsabilidad civil, a nuestro juicio la sanción económica es uno de los medios con que se cuenta para que la administración recupere las cantidades saqueadas por los funcionarios corruptos, por lo que, para comprender mejor el presente punto y con la finalidad de realizar un estudio más amplio diremos que, en razón del mal cumplimiento de sus tareas, pueden ser responsables patrimonialmente frente a los particulares y ante la propia administración.

Frente a la administración el funcionario compromete su responsabilidad patrimonial cuando, a consecuencia del mal cumplimiento de sus tareas, derivan perjuicios para aquella. El funcionario está obligado a actuar diligentemente; si no lo hace incurre en

⁵⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Op. cit., p. 124.

falta y es responsable, por lo tanto cuando la ley establece concretamente la responsabilidad en un caso dado, precisa la regla general.

En nuestro derecho hay normas expresas al respecto, como el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que apunta con claridad, el derecho de la administración para recuperar el patrimonio económico que le fuese sustraído sin derecho por los malos servidores públicos.

Se desprende que cuando el incumplimiento del funcionario a sus deberes origina perjuicios a la administración, esta puede reclamar a aquél la reparación del daño o menoscabo económico sufrido, a través de diferentes medios que la propia ley indica, uno de los cuales es precisamente la sanción económica.

Entendemos por sanción la pena o castigo que la autoridad administrativa impone al servidor público que infringe la ley, ahora bien es relación con el aspecto económico, diremos que es la pena por la cual el servidor público sancionado debe resarcir el daño económico causado al erario federal o a cualquier particular, en virtud de su empleo, cargo o comisión, la cual no podrá ser mayor de tres veces el beneficio obtenido o perjuicio causado.

Por otra parte, la sanción económica tiene varias denominaciones en las leyes estatales, tales como sanción económica, sanción pecuniaria o multa. La diferencia estriba generalmente en el monto de dicha sanción, cuyo cálculo se hace a partir de la variación del salario mínimo y si se considera que fue obtenido lucro o se causó daños y perjuicios.

Según lo establecido en el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos “ La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva”, aclarando que en el caso de la sanción en estudio se considerará lo siguiente “Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del erario

federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables”.

Es de aclararse que, según el contenido final del artículo 113 Constitucional, no basta con regresar la cantidad tomada de las arcas de la administración pública o de los daños causados a un tercero, sino que la sanción económica podrá ser de hasta tres tantos la cantidad de que se trate; en el mismo sentido se encuentra el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero a diferencia del precepto constitucional, este establece que la sanción será de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Así mismo es importante acotar lo relacionado al derecho de los particulares para solicitar a la dependencia de que se trate, el pago del daño económico causado por el servidor público y el de la dependencia o entidad de que se trate a hacerlo efectivo de aquel a través de la sanción económica que en su caso le imponga, como lo señala el artículo 33, que establece:

“Artículo 33.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el Contralor Interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares”.

No sobra decir que la imposición de la sanción económica, es determinable una vez que se agotó el procedimiento en su totalidad y que para hacerla efectiva, la administración pública puede hacerlo a través del procedimiento coactivo correspondiente.

Inhabilitación.- Para los maestros Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, la inhabilitación es: “Sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en materia de sentencia”.⁵⁵

Por otra parte la sanción de inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público se encuentra prevista en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es aplicable tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

Para la imposición de dicha sanción se debe de atender forzosamente a lo instruido en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde se basan las autoridades correspondientes para determinar el tiempo en que el servidor público será inhabilitado.

⁵⁵ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael, Op. cit., p. 321.

El precepto mencionado con antelación establece que cuando la conducta sea grave, no obstante que no se aclare cuando se considera grave una conducta, se podrán aplicar hasta veinte años de inhabilitación, esto con independencia del contenido económico de la infracción. También se desprende que cuando un servidor público es inhabilitado por un lapso mayor de diez años, sólo podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo, previa comunicación razonada del Titular de la dependencia en que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de la Función Pública.

CAPÍTULO CUARTO

INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Ya en los capítulos anteriores hemos analizado como fue que surgió la actividad revisora de parte del gobierno federal, de la cual nació la necesidad de reglamentar la actividad de sus empleados y con esto la promulgación de las leyes reguladoras de las responsabilidades administrativas; las normas a que nos referimos y que ya estudiamos, se legislaron con la finalidad de que la administración pública federal contara con los mecanismos necesarios para en su caso, exigir cuentas a los servidores públicos de los distintos niveles e imponer a éstos las sanciones administrativas a que se hubiesen hecho acreedores por la inobservancia de sus obligaciones al desempeñar las actividades propias de su empleo, cargo o comisión.

De igual forma analizamos las diferentes etapas del procedimiento que debe substanciarse para poder imponer las sanciones de referencia y los diferentes tipos de sanciones disciplinarias que contemplan nuestras leyes, en que consiste cada una de estas, señalando el fundamento legal de su existencia.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista la aplicación de estas sanciones enfrenta diversos problemas que entorpecen su eficacia, considerando que fueron elaboradas con el objetivo de prevenir y en su caso, castigar la comisión de conductas ilícitas cometidas por los servidores públicos, la cual es provocada por deficiencias en la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en otros casos, lo que es alarmante, es causada por aquellos que están siendo pagados para realizar esa función.

El estudio de los aspectos señalados es precisamente el objetivo del presente trabajo, pues resulta improductivo el que se inicien un sinnúmero de procedimientos administrativos, que traen un gasto económico y humano inmenso, que en muchos de los casos el resultado de estos es negativo, es decir, la reacción que provoca en el servidor

público de inhibirlo a realizar conductas violatorias de las fracciones del artículo 47 de la ley de la materia o de los Códigos Penal y Civil; al no recibir un castigo ejemplar por sus acciones, lo invitan a realizarlas con más frecuencia y cada vez más graves.

Por lo expuesto empezaremos el presente capítulo citando los conceptos de orden público y de inmediatez de que las leyes aplicables en la materia, explicando también los aspectos que impiden su funcionamiento como lo instruye el espíritu de las propias normas.

4.1 CARACTERÍSTICAS DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se caracterizan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines.

- En principio de cuentas las sanciones administrativas disciplinarias, por su naturaleza sólo se pueden aplicar a los servidores públicos, es decir, a toda persona que desempeñe cualquier empleo, cargo o comisión en la administración pública federal, conforme a sus respectivas leyes de responsabilidades, aplicación que tiene por objetivo preservar la vigencia de los valores de lo que es la función pública, mediante los procedimientos y conforme a las normas relativas a la disciplina interna de la administración pública federal, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del empleado sujeto de la sanción en relación con el órgano que la aplica.
- En el aspecto administrativo, al incurrir en una conducta determinada, esta puede producir distintas responsabilidades como la penal, la que en su caso se perseguiría en forma independiente y aplicando los procedimientos judiciales correspondientes y sin que el resultado de una no implique la responsabilidad en la otra.

- Por otra parte, para la imposición de una sanción administrativa no se requiere que la conducta se tipifique como ocurre en la materia penal, ya que el solo incumplimiento de sus obligaciones en el ejercicio de su función pública da nacimiento a la posibilidad de imponer sanciones administrativas disciplinarias.
- Las sanciones administrativas se aplican atendiendo el ámbito administrativo, mientras que el penal se rige conforme a los principios constitucionales aplicables a la norma penal.

Independientemente de lo anterior y en virtud de que existen ciertos elementos que causan desde nuestro punto de vista que las sanciones en estudio sean ineficaces y por ende, se pierde el espíritu de las mismas, a continuación estudiaremos con especial atención por la trascendencia y efectos que tienen; al orden público y la inmediatez pues son aspectos fundamentales dentro de todo procedimiento, más aún en el administrativo, pues de estos depende que los servidores públicos se abstengan de incurrir en actos o conductas irregulares, que como ya lo hemos mencionado en muchas ocasiones configuran tipos penales que contribuyen enormemente a que se ponga en duda el estado de derecho que debe prevalecer en nuestro sistema jurídico.

La actuación de diversas autoridades, que por lo regular son las encargadas de aplicar la legislación administrativa, en muchos de los casos de la impresión de ser solo un enorme despliegue de recursos que constituyen un gran retroceso en la materia de fiscalización administrativa, al fingir que se aplica la norma como fue establecido por el legislador que la creó.

- Orden Público.- Para entrar de lleno al estudio del significado de orden público y de lo que a nuestro parecer contribuye a la ineficacia de las sanciones, empezaremos por recordar que la clasificación de las leyes atendiendo al orden público, se aplica a un precepto legal que protege directamente el interés de la sociedad o el interés de los particulares.

Respecto al interés público el maestro Ignacio Galindo Garfías señala que:

“El orden público es la expresión del interés social y aunque desde este punto de vista, el grupo social está interesado en que todas las normas jurídicas se cumplan, existen preceptos legales que no pertenecen al derecho público sino que forman parte del derecho privado, pero que tienden a garantizar los principios que se consideran básicos, esenciales para la organización de grupo social”.⁵⁶

Asevera que las leyes de orden público, tienen una fuerza imperativa absoluta, son irrenunciables por voluntad de los particulares y los sujetos destinatarios en la norma contenida en la ley, no gozan de la libertad que les permita en la celebración de un acto jurídico, prescindir de la aplicación de un cierto precepto legal cuando éste es de orden público. Los preceptos de orden público se imponen inexorablemente a los destinatarios de la norma por encima de la voluntad de éstos, bien prohibiendo o bien ordenando, sin posibilidad de eludir a esa orden, la celebración de un acto o la forma en que éste ha de ser realizado y ejecutado.

Las leyes de orden público forman un conjunto, en razón de su imperatividad absoluta.

Se ha dicho con razón, que el concepto de orden público, más que una categoría jurídica, es un concepto político porque connota una de las finalidades que con carácter inmediato persigue el derecho: el orden dentro de la sociedad. De allí, de su origen político, deriva la imprecisión del concepto de orden público. El ordenamiento jurídico, es un sistema regulador y en cierto sistema conservador, tiende a conservar una cierta organización social cualquiera que ella sea, pretende mantener las bases morales, económicas, políticas, etcétera, en que descansa el grupo social, para hacer posible las relaciones interhumanas. Por eso es que en todo ordenamiento de derecho se han establecido principios, o preceptos que en forma rígida, fijan determinados límites a la voluntad de los sujetos en sus relaciones privadas, en razón de que la organización social, el

⁵⁶ GALINDO GARFÍAS, Ignacio., “Derecho Civil”, 9ª Ed., Editorial Porrúa, México, 1991, p. 131.

interés colectivo, exige el impostergable cumplimiento y el respeto ineludible a esos principios, que se consideran fundamentales para la existencia de cierta organización social, las leyes que postulan esos principios son leyes de orden público.

Por otra parte, indica el maestro Galindo Garfías que todas las leyes de derecho público son de orden público y sobre la responsabilidad civil señala:

“No obstante se debe advertir que por la ejecución del acto se causa un daño a otro, se comete un acto ilícito, que a la vez lesiona a particulares. La nulidad no sería la sanción adecuada, por que el efecto dañoso del acto ya se ha producido; es necesario entonces, que el autor de ese acto, repare el daño causado. En este evento, nace la responsabilidad civil, a cargo del autor o autores de él”.⁵⁷

Considerando lo expuesto por el maestro Galindo Garfías, es claro que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pertenece a las leyes de derecho público, en este caso de la rama del derecho administrativo, que obviamente protege el interés de la sociedad, en virtud de uno de los objetivos de su existencia es precisamente que los particulares no sean afectados en su patrimonio, persona y/o posesiones, por los servidores públicos, motivo por el cual dicho ordenamiento contiene las sanciones administrativas disciplinarias que ya hemos estudiado, para evitar, por medio de la aplicación de la sanción correspondiente, castigar su actitud negativa y contraria a derecho; que como ya se expresó, la aplicación de la ley no se puede renunciar sino que por disposición de ésta y en atención a su carácter de orden o interés público sin más se debe aplicar.

No obstante que la doctrina y la propia ley señalan que cuando los servidores públicos se apartan de los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, incurrir en responsabilidad administrativa y por lo tanto, se hicieron acreedores o susceptibles de que se les aplique cualquiera de las sanciones correspondientes, esto en muchos casos no sucede así.

⁵⁷ GALINDO GARFÍAS, Ignacio., Op. cit., p. 136.

Algunos malos servidores públicos encargados de sancionar a sus homólogos en virtud de su empleo, cargo o comisión, aprovechando la investidura que su cargo les proporciona y valiéndose de su conocimiento jurídico hacen uso de artimañas cuya finalidad es no sancionarlos, obviamente a cambio de una cantidad de dinero; con lo que además de incurrir en responsabilidad administrativa, penal y en ocasiones civil, transgreden la naturaleza de orden público de la legislación y se abstienen de sancionar.

Con tal acción dichos pseudo servidores públicos, que solo actúan buscando un interés personal, no solo ocasionan que un infractor más no se responsabilice por sus actos, sino que inclusive eliminan a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esa naturaleza y función tan importante que significa el orden público, poniéndose en riesgo el estado de derecho que debe de prevalecer en toda sociedad, pues con tales hechos, independientemente de transgredir la normatividad, causa resentimiento e impotencia en la ciudadanía que espera resultados apegados a derecho cuando hacen saber a la autoridad la afectación que sufrió, ya sea de naturaleza económica, física o de deficiencia en los servicios recibidos.

La consecuencia negativa más importante que trae consigo la inobservancia de la ley como en ella se establece, es que la sociedad para la cual fueron elaboradas, pierda la credibilidad en su eficacia y en lugar de buscar su protección, antes que nada piensen en transgredirla para facilitarse los trámites a realizar o para conseguir que la acción de la autoridad se inicie, lo que poco a poco crea un gran monstruo de corrupción que mientras más recibe más quiere y pronto no se conformará con la cantidad que la ciudadanía le quiera entregar, sino que exige cantidades exorbitantes que en muchas de las ocasiones dejan sin patrimonio al desafortunado ciudadano que cayó en sus garras, aún en aquellos casos en que en cumplimiento de sus funciones tienen la obligación de actuar y aplicar la legislación de que se trate, constituyéndose en un acto delictuoso, aprovechando la ignorancia de las personas se asocian, inclusive, para atemorizarlas y así conseguir que les entreguen la mayor parte de sus bienes de todo su patrimonio.

Para los malos servidores públicos es tan grande y jugosa la corrupción, que forman verdaderas bandas delictivas que aprovechando las funciones que tienen encomendadas y que por lo regular son las que se encargan de perseguir e investigar las conductas delictuosas, contrariamente facilita la comisión de las mismas, manteniendo contactos en el interior de la república e inclusive en otros países, para consentir y facilitar delitos como el tráfico de indocumentados, contrabando y narcotráfico, por poner ejemplos y que en realidad en la vida diaria así sucede.

Cuantas ocasiones hemos sabido por una persona cercana, por un familiar o simplemente en las noticias hemos escuchado que los servidores públicos encargados de impartir justicia, de evitar los delitos o de realizar los trámites gubernamentales, son quienes cometieron la conducta delictiva y que en muchas de las ocasiones se consiguió detenerlos, no obstante, sorprendentemente salen libres y absueltos de toda culpa; será que la sociedad está equivocada y son unos servidores públicos ejemplares o será que lograron sobornar al Juzgador, Ministerio Público o autoridad que tomó conocimiento del asunto.

Peor resulta cuando el órgano encargado de sancionar administrativamente a los servidores públicos corruptos, se convierte en su abogado personal y no obstante que en sus primeras declaraciones confesó su culpa, ellos se encargan de desvirtuar los elementos que existían para sancionarlos. En otros casos aquel que se atrevió a denunciar los actos irregulares, ya sea autoridad por que también existen servidores públicos honestos o ciudadanos que manifestaron los abusos que sufrieron, los persiguen al final como presuntos responsables de algún delito que puedan imputarles.

En estos casos no entendemos en donde quedó el principio del orden o interés público de las leyes y la protección de estas hacia la sociedad, pues precisamente dichos principios tienen como objetivo el preservar el interés de la colectividad, debemos considerar que la legislación fue hecha para proteger el interés colectivo y no de unos cuantos. Lo expuesto obliga la reflexión en el sentido de que tiene más peso e influencia, las leyes o la corrupción tolerada y auspiciada por las propias autoridades; requiere el problema de la corrupción toda la atención del Gobierno Federal para que se establezcan

verdaderos mecanismos de control administrativo, que deberán ser eficientes y que cuenten con el respaldo del Poder Ejecutivo que solo se podrá lograr si existe una verdadera voluntad política de erradicar poco a poco el problema de la corrupción y devolverle el orden público a las leyes.

- **Inmediatez.-** Considerando que la inmediatez para los fines de nuestro estudio, es la celeridad con que se aplican las normas y por ende, en relación a los procedimientos para la aplicación de sanciones, la prontitud en que se aplican éstas a los servidores públicos; entonces este principio no se cumple en la aplicación de sanciones disciplinarias administrativas, pues para que se determine y aplique una sanción en muchos de los casos, pasa hasta más de un par de años.

Si hacemos conciencia en el hecho de que los empleados de la administración pública que incurrir en actos irregulares cuentan con el respaldo de una gran cantidad de sus compañeros, entonces lo ideal es que cuando se logra detectar las irregularidades que cometen y que por tal motivo se inicia un procedimiento administrativo en su contra, se apliquen en forma inmediata las sanciones a que se hicieron acreedores, pues de lo contrario el resultado es totalmente adverso para el estado de derecho, al causar la ineficacia de las sanciones disciplinarias.

Es muy común que en el sistema jurídico que opera en nuestro país, la aplicación de cualquier tipo de sanción demore largo tiempo, sin embargo y en virtud de que la corrupción es la causante de muchos delitos que se cometen, es menester atacarla mediante acciones adecuadas y contundentes, una de estas acciones es precisamente la correcta aplicación de las sanciones, pero si éstas son aplicadas con demora de tiempo sumamente considerable, el resultado y consecuencias buscadas pierden su objetivo, ya que mientras tanto se concluye el procedimiento correspondiente, el servidor público consciente de que una vez que sea sancionado ya no podrá cometer más actos irregulares, aprovecha el lapso de tiempo para obtener los recursos económicos necesarios y cuando llegue el momento de hacer efectiva la sanción, preocuparse de obtener más recursos.

Aun cuando parezca difícil de aceptar lo antes señalado, increíblemente muchos servidores públicos piensan de esa forma y realizan las acciones necesarias para asegurar una vida de comodidades a expensas de la ciudadanía; por otra parte es común que los miembros de los órganos de control se coludan con esta clase de empleados y bajo el argumento de que la carga de trabajo es muy grande, retarden la resolución de los asuntos y así beneficiar a los involucrados, que esta situación también es de suma importancia que se analice, ya que es verdad que el Órgano Interno de Control tiene mucha carga de trabajo, se debe a que los servidores públicos de la entidad incurren en bastantes actos ilegales y por tanto, dicha autoridad es ineficiente y requiere que aplique las sanciones substanciando en tiempos cortos sus procedimientos.

Es sumamente importante que los tiempos en que se substancian los procedimientos administrativos disciplinarios se disminuyan considerablemente, para dotar de mayor eficacia a las propias sanciones y dar mayor credibilidad a su función, pues el resultado que se detecta en la ciudadanía es que creen en las funciones de dichos órganos y autoridades administrativas, en muchos casos con razón y en otros sin ella, no obstante la imagen que se refleja es totalmente negativa y requiere de medidas contundentes para que se mejore.

Resulta imprescindible que se exija a las autoridades encargadas de verificar el buen desempeño de los servidores públicos, optimicen sus labores con la finalidad de hacer eficientes sus herramientas sancionadoras e implementar las acciones necesarias para verificar el desempeño de sus empleados marcándoles tiempos determinados y acordes a los asuntos para su resolución, esto en la inteligencia de que no afecten el desarrollo de los procedimientos, lo que se puede lograr con un programa efectivo de verificación interna.

4.2 LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA.

Una vez que analizamos la impunidad de algunos servidores públicos en lo que se refiere al orden público y a la inmediatez, ahora lo haremos como ciertos actos ocasionan

que las diferentes sanciones que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sean ineficaces o pierdan ese sentido disciplinario y preventivo que el legislador les pretendió dar. No basta el hecho de que exista legislación que regule la función de los servidores públicos, sino que es necesario que esta cumpla su finalidad, que sea eficiente y sobre todo que de confianza a la ciudadanía en sus autoridades y sistema judicial, para lo cual es necesario que se refleje un sistema transparente en la aplicación de sus sanciones y procedimientos para aplicarlas.

El objetivo del presente capítulo es precisamente analizar el porqué, desde nuestra opinión, las sanciones administrativas son ineficaces en su aplicación, de qué medios se valen aquéllos que utilizan sus cargos para evitar que sus compañeros sean sancionados, pues es necesario recordar que el personal que integra los Órganos Internos de Control es parte integrante de la dependencia o entidad de que se trate, lo que constituye un problema más para que la ley sea aplicada como ella misma lo manda, además de que cuando se llegan a aplicar algunas de las sanciones previstas en la ley de la materia, el efecto que debiere producir se anula por el tiempo que transcurrió desde que el servidor público fue sujeto al procedimiento administrativo disciplinario, en gran parte por lo débil de éstas o sea que por su propia naturaleza no es lo suficientemente eficaz como para producir el efecto deseado de evitar la comisión de conductas irregulares de parte de los empleados federales.

Con la intención de hacer más sencilla la exposición de las causas de ineficacia de las sanciones, procederemos al análisis desde el punto de vista de su finalidad y de los vicios existentes en cada una de las sanciones, para al concluir estar en posibilidades de señalar las propuestas que creemos necesarias para eficientar la aplicación de las mismas y en general del procedimiento administrativo disciplinario, por lo que empezaremos nuestro análisis con:

- La Amonestación.- Entre las sanciones administrativas que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 13, se encuentra la Amonestación, en su modalidad privada o pública, al respecto es necesario

recordar que dicha sanción, a pesar de que la legislación le otorga tal carácter, en la doctrina se le tiene como simple llamada de atención.

En términos generales, se define a la amonestación como la represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento.

Como se desprende de los conceptos citados con antelación, es una simple conminación, una represión que se hace al presunto infractor, no obstante que es evidente que su naturaleza es la de invitar a una persona a que evite cometer alguna conducta inadecuada; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos les da el carácter de sanciones administrativas; es necesario tener en cuenta que la sanción tiene como objetivo castigar a aquel que incurrió en cualquiera de los diferentes tipos de responsabilidad y la finalidad de las dos que nos ocupan es totalmente diferente y por ende, el efecto que ocasiona en los servidores públicos corruptos o que ven en la administración pública un negocio, es de verdadera ineficacia.

Si consideramos que aquellos que han decidido transgredir las normas y olvidarse de los valores morales que les fueron transmitidos, a cambio de una cantidad de dinero, resulta ilógico pensar que para corregir su conducta es indispensable que se vean afectados realmente por una sanción y conseguir ese efecto preventivo que la ley persigue, así como las sanciones que nos ocupan no cuentan con esa fuerza.

Aunado a lo anterior, si se toma en cuenta que a pesar de que la amonestación no tiene la fuerza necesaria para conseguir corregir la conducta de los servidores públicos y que después de numerosas actuaciones se impone alguna de las sanciones que nos ocupan, pero que para que sea notificada y surta sus efectos, ya pasaron en muchos de los casos hasta más de un año desde que se cometió el acto irregular; es de suponerse que el efecto buscado ya es intrascendente para el servidor público de que se trate y por lo regular lo que se produce en él, es un efecto contrario al que se pensaba, pues lo que se comenta en el

medio es que la autoridad no le pudo hacer nada, comentarios que se transmiten de forma rápida entre los compañeros de aquel que sería sancionado.

Si la amonestación no tiene ese efecto sancionador y preventivo, buscado por la autoridad, a esto le agregamos el tiempo que pasa para que, una vez substanciado el procedimiento, conminar a los empleados gubernamentales infractores a corregir su conducta al desarrollar las funciones propias de su cargo, tenemos como resultado un par de medidas ineficaces que solo significan grandes erogaciones económicas y distracción de los recursos humanos que podrían ser utilizados en tareas productivas y más necesarias para la fiscalización de la correcta función administrativa.

Por otra parte, es necesario señalar que esta figura en muchos de los casos es el pretexto ideal para que aquellos empleados de los Órganos Internos de Control que asumen acciones irregulares en su desempeño profesional diario, se abstengan de aplicar la sanción que verdaderamente correspondía a la falta cometida por el servidor público; bajo la voz de “sancionamos al 80% de los servidores denunciados”, por poner un ejemplo, lo que no se informa es que de ese tanto por ciento a la gran mayoría le correspondía la determinación de una sanción más severa, actos que obviamente traen como consecuencia la proliferación de los actos delictuosos e impunidad en la función pública.

Por lo expuesto, consideramos que estas dos sanciones administrativas que contempla la ley de la materia, son totalmente ineficaces y que lejos de infundir honestidad en la comunidad que se ocupa en la administración pública, producen efectos de impunidad e inobservancia de la ley, además de constituir un verdadero negocio para los funcionarios que están encargados de la aplicación y substanciación de los procedimientos administrativos en virtud de los motivos ya analizados.

- La Suspensión Temporal del Empleo.- Como su nombre lo indica, la sanción que estudiaremos tiene por objeto el suspender temporalmente a aquellos servidores públicos de su empleo, cargo o comisión, no obstante se hace necesario distinguir de entre los dos tipos de suspensión temporal que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos; recordemos que en artículo 13 de dicha legislación en su fracción segunda, se señala como una sanción a la suspensión, misma que será aplicada una vez que se concluya en su totalidad el procedimiento correspondiente y por supuesto, una vez que se determine la responsabilidad del servidor público de que se trate, que consistirá en la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión por un lapso que determine la autoridad que conozca del asunto y que puede ser no menor de tres días ni mayor a un año.

De lo expuesto, es claro que la suspensión a que se refieren los artículos 13 y 16 de la Ley de Responsabilidades aludida, es la que nos hemos referido al estudiar las sanciones y que se les aplica a los servidores públicos como un castigo por haber incurrido en faltas al desempeñar las funciones que tienen encomendadas con motivo de su encargo, independientemente a esta, en el artículo 21 de la misma ley se señala:

“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.-.....

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público, en todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la Dependencia o Entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo, igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría”.

Como se desprende del precepto señalado, la legislación en materia de responsabilidades contempla la suspensión del servidor público en tanto se concluye el procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa, si a juicio de la autoridad concedora así conviene para el buen desarrollo del procedimiento.

Mientras la suspensión señalada en los artículos 13 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se refiere a la “sanción”, la

aludida en el artículo 21 de dicha legislación, se refiere a la suspensión temporal que se determina con la finalidad de realizar las investigaciones sin contratiempos y para no afectar el procedimiento de investigación.

Para los efectos del estudio que se realiza en el presente punto, nos interesa especialmente la suspensión temporal a que se refiere el artículo 21, ya que consideramos que esta fue creada con un fin específico por el legislador y que obviamente su objetivo es dar tanto al procedimiento como a la propia sanción, un elemento adicional de eficacia, no obstante lo anterior, los Órganos Internos de Control de las diferentes dependencias del Ejecutivo Federal y en general de las empresas y entidades de la administración pública, casi en ningún caso aplican el precepto contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos mencionado.

La medida que nos ocupa no es violatorio de las garantías de audiencia, por lo que no existe impedimento legal que puedan soportar la negativa de las autoridades para aplicarla y solo constituye un indicio más para señalar la debilidad de estos órganos al realizar su función, por otro lado si la fracción V del artículo 21 fuera utilizada en aquellos asuntos que lo ameriten, daría a la actuación de las autoridades una imagen de legalidad que indicaría a los servidores públicos de la entidad el riesgo de ser suspendidos de sus labores, lo que lleva implícita una afectación inicial a su mala actuación administrativa, dando a su función un sentido de firmeza legal y que podría traer como resultado la inhibición por parte de los servidores públicos a cometer actos irregulares al realizar su función gubernamental.

Es verdad que para aplicar la medida que nos ocupa se tendrán que contar con los elementos suficientes que soporten la probable responsabilidad del servidor público, pues de lo contrario se correrían grandes riesgos de pagar jugosas cantidades de dinero por concepto de salarios, si al final del procedimiento se determina la inocencia del empleado lo que también resultaría contraproducente ya que reflejaría una imagen de impunidad y con ello la disminución de la autoridad del Órgano de Control.

Considerando lo señalado, diremos que la suspensión temporal de los servidores públicos contemplada en el artículo 21, para otorgar mayores facilidades a las autoridades y llevar a buen término sus indagaciones, es de suma relevancia para incrementar la imagen de verdadera autoridad del órgano de control, aportando a su vez el ingrediente legal para provocar en los empleados del gobierno, el espíritu de legalidad en su función y con ello cumplir con el aspecto preventivo de la ley de la materia.

Como se puede observar la suspensión en análisis, sería de gran utilidad para la autoridad si se tuviera la intención de cumplir legalmente con su función y daría a las sanciones disciplinarias parte de la eficacia que requieren para lograr abatir la corrupción que tanto daño ocasiona a la sociedad e impide mejorar la eficiencia gubernamental y que las leyes tengan un fuerte impacto disciplinario en la actitud de los servidores públicos.

- La Destitución del Puesto.- La destitución del puesto, como ya lo apuntamos, es la separación del cargo o empleo, que impone una autoridad competente como una sanción disciplinaria al servidor público que realizó los actos irregulares o ilegales al desempeñar las actividades conferidas con motivo de su nombramiento, una vez que se concluyó el procedimiento preestablecido.

Primeramente debemos establecer que esta sanción, desde nuestro muy particular punto de vista, es de las que tienen mayor eficacia, no obstante en ciertas dependencias no es muy bien aceptada, pues no se utiliza con frecuencia, ya que constituye una de las últimas opciones para sancionar a los servidores públicos corruptos.

Esta medida disciplinaria enfrenta diversos problemas que disminuyen su eficiencia, como lo son las artimañas de que echan mano las autoridades para favorecer al final a los que fueron sancionados con la destitución; es muy frecuente que cuando el Órgano Interno de Control en la dependencia de que se trate, sanciona a un servidor público aplicando destitución, el área de recursos humanos, en ocasiones con consentimiento del propio órgano, una vez aplicada la misma, en un tiempo relativamente corto vuelva a contratar al mismo servidor público en otra área diferente de la que fue separado e inclusive, en muchos

de los casos en puestos de mayor responsabilidad y jerarquía, bajo el argumento de que el funcionario fue destituido de un cargo específico y que al separarlo del mismo se cumplió la resolución, pero que esto no impide que pueda ser contratado nuevamente en otra área.

En estricto sentido, la sanción si se aplicó y se cumplió la resolución de la autoridad, pero en los casos en que el órgano sancionador sólo aplicó la destitución, se ve impedido para evitar que el servidor público sea recontratado en un área diferente de la que fue separado, perdiendo así su eficacia sancionadora pues la medida tomada como ya lo señalamos, en muchos de los casos los servidores públicos infractores, salen beneficiados en lugar de perjudicados cuando el área de recursos humanos o el Órgano Interno de Control, así lo acuerdan.

Por otra parte, es de suma importancia destacar que una sanción consistente en destitución es ineficaz si no se imposibilita al servidor público castigado para prestar sus servicios en la dependencia de donde fue separado, por lo que sería conveniente que al determinarse la aplicación de dicha sanción, se acompañara invariablemente por una orden de prohibición para que la dependencia u órgano dependiente de ésta, pueda recontratar al servidor público por un periodo determinado que no sea inferior a un año; con lo que se conseguiría eficientar la sanción disciplinaria, lo contrario crea un ambiente de impunidad y alienta a los demás a transgredir las normas al tener ejemplos de que no pasa nada si cometen actos irregulares que conforme pasa el tiempo, la comisión de los mismos se van agravando hasta que se cometen verdaderos delitos, creándose grandes mafias de corrupción dentro de la administración pública.

Creemos que considerándose tal medida, se devolverá la eficacia a la sanción que nos ocupa, además, daría un elemento adicional para prevenir que los trabajadores del gobierno federal incurran en actos irregulares al desarrollar sus funciones y crear en ellos una verdadera cultura de servicio apegada a la legalidad.

- La Inhabilitación.- Recordemos que la inhabilitación es la sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente

de los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en sentencia. En consecuencia, esta es la sanción más grave que se contempla en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que por lógica debería de aplicarse a aquellos que cometen las faltas más graves al desarrollar sus funciones.

El artículo 13 de la ley en cita señala que la inhabilitación se podrá interponer por un lapso de hasta veinte años, en los términos siguientes:

“Las sanciones por falta administrativa consistirá en:

.....

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

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

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

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la

Dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

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

No obstante que es clara la legislación en lo que se refiere a la inhabilitación y que inclusive se contemplan sanciones para quien contrate a una persona que se encuentra inhabilitada (artículo 8 fracción X), pero lo que no contempla es un castigo especial para quien sabiendo que una persona se encuentra inhabilitada lo recomienda y facilita su ingreso a la dependencia de que se trate exentándolo de exámenes y demás trámites a realizar, es sumamente común que en los altos niveles jerárquicos se presenten y consientan hechos como el señalado y en estos casos, generalmente quienes los consiente son los titulares de las oficinas, lo que impide terminantemente, que se proceda contra estas personas.

Es claro que cuando quien violenta la norma es el superior jerárquico, resulta complicado que los empleados a su mando o estén subordinados, denuncien estas conductas, fomentándose así la tendencia a la conducta irregular, presentándose un factor más para que se mantengan las faltas administrativas señaladas en secreto.

Dicha situación es determinante para que las sanciones administrativas pierdan su eficiencia, en particular la que nos ocupa, ya que si es considerada la más grave, lógico sería que se contara con mecanismos de información que garantizaran que aquellos servidores públicos inhabilitados no pudieran ser contratados en cualquier otra dependencia gubernamental y que en su caso, se castigará ejemplarmente a aquellos que lo permiten, incrementando la sanción si aquel que lo consiente tiene un nivel jerárquico de director de área hacia arriba.

Otro aspecto que influye en gran medida para que la inhabilitación pierda su eficacia es el influyentismo, que al igual que en cualquiera de las sanciones disciplinarias administrativas, impiden su ejecución e inclusive se giran instrucciones indirectas a los Órganos Internos de Control para que se deje de atender algún asunto en el que se tiene como probable responsable al amigo, pariente o simplemente conocido de cualquier titular de nivel similar o superior que el contralor, impidiendo de esta forma la conclusión del asunto que obviamente no se resolverá conforme a derecho, sino por el contrario se ocasionará que se violenten toda clase de normas para conseguir que la conducta desplegada por el servidor público infractor quede impune.

Lo expuesto a nuestro parecer, constituye una de las formas más graves de ocasionar la ineficacia de las sanciones administrativas, pues basta el consentimiento de los altos funcionarios para que la legislación en materia de responsabilidades quede sin efectos, como si no existiera y se contribuya a la corrupción en su más amplio sentido, ya que en muchas de las ocasiones, el funcionario no tuvo siquiera que realizar acción alguna, pues por el temor de ser afectados los de menor rango, se abstienen de cumplir su obligación de denunciar los hechos.

- Sanción Económica.- Es poco lo que se puede apuntar de la sanción económica, sin embargo existen elementos que la hacen ineficaz, no obstante en los casos que es aplicada, primeramente se tendrían que sujetar a la sanción impuesta, los bienes y patrimonio del servidor público, mismos que por lo regular no se encuentran a su nombre y por ende, no es posible hacer efectiva la sanción y por tanto pierden su eficacia.

Independientemente de lo anterior, la ineficacia de la sanción se presenta cuando, al substanciarse el procedimiento administrativo de responsabilidad se desprenden hechos que traen como resultado la aplicación de la sanción que nos ocupa, pero por no afectar al compañero o a cambio de una suma de dinero, se pasa por alto tal circunstancia y se aplica otra de las contempladas en la legislación o simplemente se realizan las actuaciones de tal forma que el resultado final de las actuaciones arrojen como resultado la inocencia del

servidor público infractor, quitándole de esta forma toda su efectividad a la sanción en análisis.

Un factor más que contribuye a la ineficacia de la sanción económica es que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece como monto máximo de la sanción hasta tres tantos del beneficio obtenido o del daño causado.

Por otra parte, cuando la resolución de los Órganos Internos de Control de las Dependencias del Ejecutivo Federal determina una sanción económica, en muchas ocasiones no tienen la diligencia necesaria para observar los requisitos constitucionales que marca el artículo 22 y evitar que la sanción sea considerada como excesiva, lo que en un gran número de ocasiones provoca que la sanción, después de mucho tiempo y un sin número de actuaciones, no se aplique.

4.3 ABSTENCIÓN PARA SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS INFRACTORES.

Después del análisis realizado a cada una de las sanciones administrativas disciplinarias, respecto a aquellos elementos humanos y legales, consideramos que las mismas no son lo eficaces que deberían ser, estamos en la posibilidad de comprender con mayor claridad la serie de obstáculos que los Funcionarios y Órganos Internos de Control honestos, deben de librar para poder, con base a derecho, determinar la sanción administrativa que para el caso concreto sea procedente.

Independientemente de las circunstancias mencionadas, que por lo regular son causadas por los servidores públicos corruptos, no encontramos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ciertos preceptos que a nuestro juicio, lejos de fomentar la práctica de la legalidad en la función de la

administración pública, otorga más facilidades para que argumentando el cumplimiento de la ley, se abstengan de sancionar a aquellas que la violaron con anterioridad, presentándose de esta forma una doble trasgresión de las normas que protegen el interés público.

En la inteligencia de que los tiempos han cambiado, tenemos la obligación de entender con claridad que hoy en día los servidores públicos que ven en sus actividades el signo de pesos, van perfeccionando su actuar irregular, es decir, cada día resulta más difícil detectar la forma en que violentan la norma ya que en la gran mayoría de los casos conforman grandes bandas que inclusive operan hasta en el extranjero, por lo tanto la legislación que pretende regular su actuación debe de actualizarse y desechar todo aquello que pueda utilizar para violentarla.

La técnica utilizada por los empleados corruptos es tan compleja que es poco probable que sean detectados, pero no imposible, por tal motivo cuando así sea invariablemente deben de ser sancionados; solo hay que imaginar el efecto que produce el hecho de que se inicie un procedimiento contra un funcionario corrupto, en el que se ocuparon muchas horas hombre y bastantes recursos económicos para detectarlo y allegarse de elementos probatorios, que por la misma complejidad de su actuación irregular no se logra demostrar contundentemente su responsabilidad, pero si se cuenta con antecedentes que en cierto momento se consideraría para determinar sanciones futuras mayores.

4.4 CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS PROPUESTOS.

Hemos tratado de exponer con objetividad la problemática real que ocasionan la ineficacia en las sanciones administrativas, ya sea durante el procedimiento que se sigue para su aplicación o una vez que estas fueron impuestas; no obstante con lo estudiado y analizado en el presente trabajo en ningún momento pretendemos indicar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sea inadecuada para regular la función de los empleados del gobierno federal sino todo lo contrario, es el

mecanismo idóneo mediante el cual la administración pública federal puede regular, prevenir y en su caso sancionar las conductas irregulares de sus trabajadores.

No obstante consideramos y así lo señalamos, que la legislación mencionada carece de aspectos de contundencia en lo que se refiere a las sanciones que contempla como castigo o reprimenda hacia los servidores públicos corruptos, por lo que, desde nuestro punto de vista, para su idónea utilización requiere de algunas modificaciones y/o adiciones que traigan como consecuencia una verdadera sanción para aquellos que actuaron ilegalmente en su empleo administrativo, por lo anterior, a continuación propondremos algunos cambios, adiciones y programas que consideramos mejorarían la eficacia de la presente ley reglamentaria y se conseguiría que esta tuviera un verdadero aspecto preventivo y correctivo.

Para lo anterior procederemos a exponer lo siguiente:

1. Como señalamos en su momento, consideramos que la sanción de amonestación, en su aspecto público y privado, no tiene razón de ser ya que solo constituye una conminación y reprimenda al servidor público por suponerse que cometió o va a cometer un acto irregular, lo que, al integrarse otros elementos como el tiempo y vicios como el tráfico de influencias, sólo traen consecuencias negativas provocando que las conductas ilegales no cesen y sí en cambio aumente entre los compañeros del servidor público sancionado la comisión de actos irregulares.

Considerando lo expuesto proponemos que se elimine dicha sanción del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para quedar como sigue:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Suspensión;
- II.- Destitución del puesto;

III.- Sanción económica; e

.....

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

Tal cambio en la ley se propone con la finalidad de dar mayor contundencia en la aplicación de las sanciones, puesto todo aquel que sea sujeto a procedimiento y se pruebe la comisión de la conducta que se le atribuya, en todos los casos recibirá un castigo que podría ser la suspensión mínima, pero con la aplicación pronta de dicha sanción inhibiría al resto de la comunidad para cometer conductas irregulares.

2.- Considerando las artimañas de que echan mano algunas autoridades u Órganos Internos de Control para favorecer a los servidores públicos que resultaron culpables después de concluido el procedimiento disciplinario administrativo y cuya resolución fue destitución del puesto que ostentaba aquel, se propone evitar dichas prácticas irregulares que se modifique el artículo 13 de la ley y se agregue un párrafo que instruya que en los casos de sanción de destitución, esta siempre será acompañada de la prohibición para la entidad de recontratarlo en área diferente a la de su asignación inicial; para que dicho precepto quede como a continuación se señala:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Suspensión;

II.- Destitución del puesto;

III.- Sanción Económica; e

IV.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

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

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

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

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

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el Titular de la Dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, de aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

Cuando la autoridad correspondiente determine imponer al servidor público la sanción referida en la fracción II del presente artículo, invariablemente instruirá a la dependencia o entidad de que se trate para que se abstenga de contratar en ningún otra área dependiente de la misma, al infractor sancionado por lo menos dentro del año siguiente al día en que surtió efectos la misma.

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

Con esta medida se pretende evitar que bajo el argumento de que si se cumplió la sanción, se contrate de manera inmediata en otras áreas a los servidores públicos sancionados con la destitución del empleo y esta tenga los resultados buscados.

3.- Resulta evidente que todos los esfuerzos que se realicen para combatir la corrupción en la administración pública requieren de apoyo contundente de la ciudadanía, que es la más afectada con este mal que tanto lastima en su patrimonio a los más necesitados que por lo regular es la clase trabajadora del país, es indispensable que los esfuerzos para combatir la corrupción se centren en fortalecer y arraigar los valores de honestidad en la ciudadanía en general para que a largo plazo se empiecen a reflejar los frutos de ese esfuerzo que ahora se hace, no obstante esta tarea no sólo es del gobierno o de la ciudadanía, sino que debe de ser un esfuerzo conjunto que requiere de la participación de los dos entes, procurando siempre la coadyuvancia de la ciudadanía.

Por lo que se propone se implemente un programa educativo en los planteles del sistema de educación básica, media y superior, que contemple un programa de estudios anticorrupción, así mismo que tenga como objetivo fortalecer los valores que los alumnos reciben en sus hogares, tendientes a fortalecer la honestidad de las personas y que provoquen en la comunidad estudiantil del país un rechazo a las prácticas deshonestas en la administración pública, con los elementos que aporten a la ciudadanía los valores inculcados en los centros de enseñanza, los órganos y autoridades puedan combatir con más contundencia y con mejores resultados dicho mal, lo que a largo plazo permitirá erradicar en gran porcentaje las prácticas corruptas dentro de la Administración Pública Federal.

CONCLUSIONES

La actual legislación que reglamenta el Título Cuarto de nuestra Constitución Política, que regula la materia de responsabilidad administrativa es precisamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que a lo largo de su existencia ha demostrado de muchas formas su efectividad, no obstante los tiempos han cambiado y con éste también la actuación ilegal de los servidores públicos, volviéndose más compleja en la forma de cometer los actos irregulares que por los limitantes que la propia ley en ocasiones impone, ocasiona que ésta no se pueda aplicar para corregir los desvíos de los empleados federales, es la corrupción la que impide la aplicación eficaz de las leyes.

Es de suma importancia que los artículos 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regulen la función que desarrollan los servidores públicos en la administración pública federal, actividad que es imprescindible para que un país como el nuestro se desarrolle óptimamente en todos los aspectos, ya que sin un control de esta naturaleza los objetivos del gobierno no serían posibles.

De lo expresado surge la importancia que de la actividad gubernamental se lleve a cabo lo más eficientemente posible, de lo contrario correría gran riesgo el estado de derecho que todo gobernado desea y que solo se consigue con normas eficaces e idóneas para los acontecimientos que se presentan en la actualidad; es de suma importancia que la legislación existente sea aplicada lo más apegada a derecho posible para que esta cumpla los objetivos que motivaron su existencia, por otra parte y tal vez lo más importante, es que estas normas se vayan actualizando a los acontecimientos, costumbres y actividad que desarrollan aquellas personas a las que va dirigida.

Al realizar el presente estudio se pretendió analizar y detectar cuales son esos aspectos que imposibilitan la eficacia de la ley y de la materia, asimismo una vez que se concluyó podemos exponer las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Es de suma importancia que exista una verdadera voluntad política para combatir con eficiencia la corrupción, pues de lo contrario, por más acciones que se tomen, por más programas que se implementen, nunca se podrá aplicar la ley que nos ocupa de forma eficaz; es de considerarse que el procedimiento que regula y las sanciona, son dirigidas a los empleados federales, que regularmente los principales cargos públicos son ocupados por conocidos de los políticos en el poder, ahí se empieza a obstaculizar la función de la ley, al ingresar funcionarios que no cumplen los perfiles idóneos para determinado cargo, lo que ocasiona que dichas personas sean más vulnerables a la corrupción, que al detectar el órgano jurisdiccional la actuación irregular de estos e iniciarse en su contra el procedimiento disciplinario administrativo de responsabilidad administrativa y encontrársele culpable, basta una simple llamada para que el desempeño irregular del servidor público se olvide, de lo contrario se corre el riesgo de que la sanción se aplique a aquel que pretendió corregir la corrupción detectada en la actividad del funcionario.

Esta es la problemática real que se enfrenta la parte de la administración pública que tiene por objeto evitar que la función se convierta en un negocio personal para los empleados gubernamentales. Por tal razón consideramos que la legislación en esta materia adolece de la contundencia requerida para surtir en los malos servidores públicos el efecto de prevenir y sancionar efectivamente, en forma objetiva las conductas ilegales de los empleados federales.

SEGUNDA.- Se deberá crear un sistema o área específica dentro de la Secretaría de la Función Pública o de las Contralorías Internas de la Administración Pública Federal, para que de manera masiva se difunda la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, porque, a veintidós años (considerando que su antecedente es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) de su promulgación no es conocida ni por los servidores públicos y menos por los gobernados; más aún, se debe hacer una gran difusión entre éstos como con los prestadores de servicios, proveedores, contratistas, etc., que por sus actividades tienen roce continuo con la función pública y que por el desconocimiento de este ordenamiento jurídico, inclusive pueden propiciar más la corrupción y verse implicados en ella.

TERCERA.- Consideramos grave, como ya lo mencionamos, que a veintidós años de modificado el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de promulgada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de creada anteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública, sigan imperando en los servidores públicos conductas deshonestas y más grave aún, que estas conductas redunden en perjuicio de la Hacienda Pública y en el peor de los casos en los bolsillos de los particulares, por distracción de fondos públicos y por solicitudes indebidas de dinero a estos últimos.

CUARTA.- A la fecha, en los sectores políticos, económicos, sociales e inclusive en la prensa nacional, se habla de la necesidad de desaparecer a la Secretaría de la Función Pública, catalogándola como un “Gran Elefante Blanco”, desaparición que juzgamos inconveniente porque no se ha corregido el gran vicio de la corrupción como es evidente, acentuándose más en las últimas fechas, por lo tanto es pertinente que en vez de su desaparición, se fortalezca.

QUINTA.- Un aspecto de ineficacia de las resoluciones administrativas impuestas en los Órganos Internos de Control, lo constituye la corrupción en aquellos servidores públicos que fueron contratados para evitar que la función gubernamental se desvíe de sus objetivos, como lo estudiamos, es imprescindible que se implementen mecanismos eficaces de verificación de la función de los Órganos Internos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que se efectúen los cambios necesarios a la ley, con la finalidad de cerrar o disminuir las posibilidades de que se utilice la propia ley para beneficiar a los servidores sancionados o sujetos a proceso administrativo.

De lo anterior, la necesidad de contar con un verdadero organismo revisor que solicite cuentas a los titulares de cada entidad, dependencia y órgano interno, que podría recaer en el actual órgano superior de fiscalización y estar conformado por miembros de diferentes partidos políticos cuya función fuera única y exclusivamente revisar el correcto desempeño de las obligaciones de los titulares de la administración pública, dejando a los Órganos Internos la investigación de los demás funcionarios, con la obligación de actualizar la legislación a las necesidades actuales y con facultades de proponer dichas modificaciones, ampliándose sus

actuales facultades para verificar el desempeño de todos los altos funcionarios y no solo a aquellos que manejen recursos económicos.

SEXTA.- Es de suma importancia que los tiempos de aplicación de las sanciones administrativas sean cortos y el procedimiento expedito, ya que en la gran mayoría de los casos, con toda intención se alargan los procedimientos de responsabilidades y cuando al fin se concluye, la aplicación de una sanción que no tiene el menor efecto en los servidores públicos sancionados, como la amonestación, la reacción que provoca es cometer actos más delicados y graves, lo mismo sucede con aquellos que rodean a dichos empleados, perdiéndose totalmente el aspecto preventivo y correctivo de la ley. Es de vital importancia que la repercusión de los actos ilegales, sean sentidos en forma inmediata por los funcionarios corruptos, que inclusive serviría como ejemplo para los demás, lo anterior se podría lograr con la implementación de una programación de visitas durante todo el año a los Órganos Internos de Control, pero por un organismo autónomo e independiente, para no ser juez y parte, en general a todo aquel que lleve a cabo actividades de fiscalización y de recepción, atención de quejas y denuncias.

SÉPTIMA.- Estamos concientes de que la corrupción es un proceso lento de erradicar pero no es factible quedarse inertes a los acontecimientos respecto de esta materia, la solución requiere de la acción determinante de parte del gobierno y la ciudadanía, por lo que es preciso concluir que se requiere de una educación anticorrupción en los planteles del sistema educativo nacional que a la par de que la población recibe en sus hogares, facilitaría en gran medida la lucha contra el mal que nos daña a todos como sociedad y que vería más reducido su campo de acción. Con seguridad llegaría el día que todos estaríamos dispuestos a denunciar aquellas conductas delictuosas o irregulares de los servidores públicos en virtud de la educación que recibimos a lo largo de nuestra vida con lo que dichas conductas cesaría.

OCTAVA.- Mediante el estudio realizado, se concluye que la capacidad de los empleados de gobierno es de suma importancia, es decir, que el servidor público contratado para desempeñar una función específica sea el adecuado e idóneo, con los conocimientos

técnicos, científicos, sociales, etc., para desarrollar su función de una forma correcta, basta observar a aquellos que cumplen los requisitos mencionados para darse cuenta que es un servidor público que realiza sus funciones con eficiencia y eficacia. Una vez que se consiga profesionalizar la actividad gubernamental, estaremos en posibilidad de recibir servicios de calidad y eficaces que elevaran la calidad de la administración pública en nuestro país.

NOVENA.- Para concluir la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe aplicarse al pie de la letra y sin distinción de personas, es decir, que sin importar el nivel jerárquico, ni su preferencia política, si incurre en conductas previstas por la legislación debe ser sujetado al procedimiento correspondiente y sancionado si se determina su culpabilidad, para lo cual es necesario que se implementen los mecanismos adecuados que den certeza y confianza a la ciudadanía, así como a la propia autoridad de que así será, no obstante de que se requiere de un verdadero compromiso en la cúpula del poder federal, aún existe la esperanza de que se logrará algún día no lejano.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, “Derecho Burocrático Mexicano”, 3ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
2. ALAMÁN, Lucas, “Historia de México”, Tomo V, Publicaciones Herrerías, México, 2001.
3. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, “La Responsabilidad de los Servidores Públicos”, 2ª. Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.
4. BECERRA BAUTISTA, José, “El Proceso Civil en México”, 17ª Edición, Porrúa, México, 2000.
5. BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, “Obligaciones Civiles”, 5ª. Edición, Editorial Oxford, México, 1999.
6. BERNAL SÁNCHEZ, Beatriz, “Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neoromanistas”, 2ª. Edición, Porrúa, México, 1984.
7. BIELSA, Rafael, “Derecho Administrativo”, 5ª Edición, Editorial Roque Depalma, Buenos Aires, 1956.
8. BLASCO ESTEVE, Avelino, “La Responsabilidad de la Administración por Actos Administrativos”, Editorial Civitas, Madrid, 1981.
9. BORJA MARTÍNEZ, Manuel, “La Responsabilidad Civil, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades”, México, INAP, Praxis 60, 1980.
10. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho Constitucional Mexicano”, 13ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
11. CÁRDENAS RAÚL, F., “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, 2ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

12. CARRETERO PÉREZ ADOLFO y CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo, “Derecho Administrativo Sancionador”, Editoriales de Derecho Reunidas Copyright: Edesa, 1992.
13. CASTELLANOS TENA, Fernando, “Lineamientos Elementales de Derecho Penal”, 12ª Edición, México, Porrúa, 1978.
14. CHAVERO, Alfredo, “México a Través de los Siglos”, Tomo I, Cumbre, México, 1958.
15. CLAVIJERO, Francisco Javier. “Historia Antigua de México”, 12ª Edición, Colegio de México, México, 2002.
16. COLMENARES, Ismael, “De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano”, Quinto Sol, México, 1986.
17. COSSAGNE, Juan Carlos, “Los Principios Generales del Derecho en el Derecho Administrativo”, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988.
18. CULZONI, “Introducción del Derecho Procesal”, 1ª. Parte, Editorial Rubinzal, Argentina, 1997.
19. DE PINA Rafael, DE PINA VARA Rafael, “Diccionario de Derecho”, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
20. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, 2ª Edición, Editorial Porrúa México 1998.
21. DUHALT KRAUSS, Miguel, “La Administración del Personal en el Sector Público”, 4ª Edición, Porrúa, México, 1979.
22. ESCRICHE, Joaquín, “Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia”, T. IV, Temis, Bogotá, 1987.
23. FERNÁNDEZ Miguel Angel y SOBERANES José Luis, “Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

24. FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 1999.
25. GALINDO CAMACHO, Miguel, “Derecho Administrativo”, Tomo Uno, 3ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
26. GALINDO GARFÍAS, Ignacio, “Derecho Civil”, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
27. GARCÍA COLORADO, Miguel, “Manual de Procedimientos Administrativos”, México, 1985.
28. GARCÍA MÁYNES, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho”, 52 Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
29. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, “Derecho Administrativo Estilo Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1993.
30. HARO BÉLCHEZ, Guillermo y Otros, “Avances y Retos del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Desarrollo Administrativo en el Estado de México 1993 – 1999”, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. 1999.
31. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, “La Contraloría y el Control Interno en México”, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
32. LÓPEZ OLACIEREGUI, José María. “Notas Sobre el Sistema de Responsabilidad del Código Civil Balance de Un Siglo”. Revista Jurídica de Buenos Aires, Tomo IV, 1984.
33. MARGADAT S., Guillermo F., “Introducción a la Historia del Derecho Mexicano”, 15ª Edición, Esfinge, México, 1998.
34. MARIENHOF, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo III-B, 3ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires Argentina, 1983.
35. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. “Derecho Administrativo Primero y Segundo Curso”, Editorial Harla, México, 1991.

36. MAYER, Otto, “Derecho Administrativo Alemán”, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1982.
37. MORALES PAULIN, Carlos, “Derecho Burocrático”, Editorial Porrúa, México, 1995.
38. NAVA NEGRETE, Alfonso, “Derecho Administrativo Mexicano”, 2ª. Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
39. OLIVERA TORO, Jorge, “Manual de Derecho Administrativo”, 7ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
40. RIVERA VILLANUEVA, Roberto, “La Responsabilidad de la Administración Pública”, Revista Administración Pública, IEP. No. 19, Enero –Abril, Madrid, 1956.
41. RUIZ MASSIEU, José Francisco, “Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades”, INAP, México, 1984.
42. SAYAGUÉS LASO, Enrique, “Tratado de Derecho Administrativo Uno”, 3ª Edición, Montevideo, 1963.
43. SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia”, México, Editorial Propiedad del Autor, 1998.
44. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1984.
45. VARAS, Guillermo, “Derecho Administrativo”, 2ª. Edición, Editorial Nacimiento, Santiago, 1976.
46. VENTURA SILVIA, Sabino, “Derecho Romano”, 14ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917), 108ª edición, Porrúa, México, 1995.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (1977), PAC S.A. de C.V., México 1994.
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, (1982), 3ª Edición, PAC S.A. de C.V., México, 1994.
- 4.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (2005), ISEF, México, 2005.
- 5.- Código Fiscal de la Federación, 2002.
- 6.- Código Penal, 2002.
- 7.- Código de Conducta para los Servidores Públicos de la Secretaría de la Función Pública.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función.

OTRAS FUENTES

- 1.-Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8ª. Época, Abril de 1993.
- 2.- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- 3.- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Noviembre de 1986.
- 4.- Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Dirección General de Atención Ciudadana, Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, Tomo Uno, México, 2000.
- 5.- Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público de la Secretaría de la Función Pública.