



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**“PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 37 DE  
LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS”**

**T E S I S**

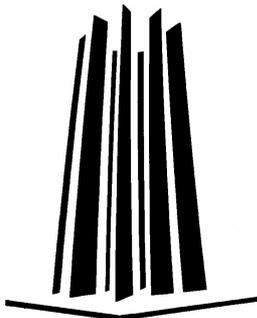
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**IDHALIA ESTRADA CERVANTES**

**ASESOR: MIRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA**



**SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO 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.

## **AGRADECIMIENTOS**

A **DIOS**, por ser esa fuerza que esta a mi lado en cada decisión que he tomado en mi vida, guiándome mientras voy forjando mi propio destino.

Con amor y profundo respeto a **MIS PADRES**, quienes con su amor incondicional, me han apoyado e impulsado a ser cada día mejor en todos los aspectos de mi vida, espero ser siempre un orgullo para ustedes.

A **MIS HERMANAS**, Maricela, Nallely y Mitzin, por que su existencia me llena de tanta luz y alegría que hace a cada una de ustedes indispensables en mi vida,  
LAS AMO.

A mi tía **SILVIA**, por ser esa presencia tan especial, por tu amor y dedicación que me sirvieron para culminar este logro, nunca estarás sola.

A la máxima casa de estudios, la **UNAM, FES Aragón**, que me brindó la oportunidad de formar parte de sus aulas y de permitirme llevar este orgullo universitario para toda mi vida.

A mis **PROFESORES**, a quienes agradezco la atención y enseñanza ofrecida durante mi preparación profesional.

Con infinito agradecimiento a la Maestra en Derecho **JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA**, quien me regaló su paciencia, tiempo y dedicación para poder concluir con el presente trabajo.

A mis **AMIGOS**, con quienes a lo largo de los años he compartido tristezas y alegrías, me han enseñado que la familia no sólo es quien lleva tu misma sangre,  
**GRACIAS** por bendecirme con ese tesoro tan grande.

*“Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción de las leyes: no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado.”*

*Discurso pronunciado Don Benito Juárez, como Gobernador del estado de Oaxaca, ante la décima legislatura al abrir el Primer Período de Sesiones ordinarias el 2 de julio de 1852.*

**“PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 37 DE LA LEY  
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS”**

**INTRODUCCIÓN**

**CAPÍTULO I**

**ANTECEDENTES LEGALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.**

1.1 La Constitución de Cádiz de 1812.....	2
1.2 La Constitución de Apatzingán de 1814.....	5
1.3 La Constitución de 1824.....	7
1.4 La Constitución de 1857.....	8
1.4.1 Ley Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de 1870.....	10
1.4.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1896 .....	12
1.5 La Constitución de 1917.....	13
1.5.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado de 1940.....	15
1.5.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado de 1980.....	17
1.6 Exposición de Motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional.....	18
1.6.1 Reformas y Adiciones al Título IV Constitucional.....	20
1.6.2 Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	23
1.6.3 Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.....	26

**CAPÍTULO II**

**LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

2.1 Concepto de servidor público .....	30
2.2 Concepto de funcionario .....	36

2.2.1 La función Pública .....	38
2.3 Los Principios que rigen el desempeño de los servidores públicos.....	47
2.3.1 De legalidad .....	48
2.3.2 De honradez .....	50
2.3.3 De lealtad .....	53
2.3.4 imparcialidad .....	55
2.3.5 Eficiencia .....	56
2.4 Las responsabilidades de los servidores públicos en México	
Previstas en el Título IV Constitucional .....	57
2.4.1 La Responsabilidad Política.....	58
2.4.2 La Responsabilidad Penal .....	63
2.4.3 La Responsabilidad Civil .....	69
2.4.4 La Responsabilidad Administrativa .....	71

### **CAPÍTULO III**

#### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES.**

3.1 Sujetos de responsabilidad Administrativa.....	75
3.2 Autoridades Competentes para incoar el procedimiento administrativo disciplinario.....	77
3.3 Procedimiento Disciplinario.....	82
3.3.1 Queja y Denuncia.....	85
3.3.2 De su Recepción, Admisión y/o Ratificación y desahogo .....	90
3.3.3 El Citatorio y su notificación.....	94
3.3.4 La Audiencia de Ley: Desarrollo, Ofrecimiento y Desahogo de pruebas. ....	96
3.3.5 Resolución y Sanciones Administrativas.....	99
3.3.6 Recursos y Medios de Impugnación.....	105

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 37 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

4.1 Análisis de las fracciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	112
4.2 El Registro y Evolución Patrimonial de los Servidores Públicos.....	131
4.3 La omisión y la extemporaneidad de la presentación De la declaración Patrimonial.....	136
4.4 Propuesta de Adición al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	145

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

La creación del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, resurge en la historia moderna de México a partir de la creciente actitud de los integrantes del Estado de sobrepasar los límites establecidos para el desarrollo de su trabajo, es decir, el afectar política y socialmente el ejercicio de la función pública a cargo de los individuos a través de los cuales el Estado lleva a cabo las tareas encomendadas, rebasando nuestro sistema y nuestras instituciones democráticas desde el punto más alto de las esferas del poder hasta el principio de la cadena, interrumpiendo el crecimiento y estabilidad de nuestro Estado de Derecho.

La corrupción es una alteración o vicio de cualquier naturaleza, cuestiona las bases mismas del Estado democrático y de derecho, modifica los fines de la democracia y rebasa los límites de la ley, afecta el proyecto de nación destinado a beneficiar a la colectividad y desvía el producto del desarrollo hacia las manos de unos cuantos. La corrupción es un medio informal de concentración de beneficios. Es un fenómeno que se opone al interés y valores colectivos, debilita las instituciones y afecta la confianza y certeza en todo tipo de relaciones sociales. En su desarrollo, la corrupción genera además efectos perjudiciales sobre la equidad y la eficiencia en la asignación de recursos: afecta más a quienes menos tienen y desperdicia energía y esfuerzos.

Además, distorsiona la relación entre gobernantes y gobernados, genera irritación permanente y cuanto está asociada a la impunidad, mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones, lastimando gravemente la estructura social; en toda forma de corrupción, el beneficio individual se obtiene a cambio de un engaño que la sociedad finalmente paga, las prácticas más o menos generalizadas de corrupción no sólo vulneran al Estado de Derecho, incluyendo las instituciones básicas de la sociedad, sino que además pueden desperdiciar recursos públicos, disminuir la inversión, tanto extranjera como doméstica, retardar el crecimiento de la economía y minar la gobernabilidad y la confianza ciudadana, entre otros múltiples efectos.

El propósito de esta trabajo, es en primer lugar, contribuir en una pequeña parte con el abatimiento de la corrupción desde el punto de vista de la prevención y

sanción de las conductas irregulares en las que puede recaer la actuación del servidor público, en virtud de que hemos meditado la trascendencia de que la existencia de lagunas en la ley que dan lugar a la impunidad definitiva de aquéllos que abusan de su status a costa de los intereses del Estado y de la colectividad.

La propuesta que se expone es adicionar un párrafo al artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mediante las autoridades competentes para instaurar el procedimiento administrativo de responsabilidades, se encuentren impedidas para sancionar a los servidores públicos en virtud de la existencia de una laguna legal.

Para la solución del problema frente al cual nos encontramos y que pretendí resolver con el desarrollo del presente trabajo, se empleo el método de investigación jurídica al lograrse una aproximación al fenómeno jurídico de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos a nuestra realidad histórica, humana y social, además de la interpretación del derecho, lo que al complementarse nos permite observar de manera tangible la necesidad de evolución del mismo.

En consecuencia, en el Capítulo I se desarrollan los antecedentes históricos del sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México, abarcando desde la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el contenido actual del Capítulo IV de nuestra Constitución, con la finalidad de desentrañar el desarrollo y evolución del sistema hasta nuestros días a la orden de la evolución de la sociedad mexicana y sus instituciones.

En el Capítulo II, procuré explicar la figura del servidor público desde el punto de vista conceptual y legal, con la finalidad de determinar la relación de dichos individuos con el Estado desde la relación laboral que se formula y en relación a la función pública que desarrolla al exteriorizar la voluntad del ente; lo anterior da lugar a la explicación de los principios que rigen el desempeño de los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, en virtud de encontrarse previstas en nuestra carta magna como la fuente de responsabilidad por su incumplimiento; de igual forma, se expresan los diferentes tipos de responsabilidad en los que puede incurrir un servidor público en base al contenido

del mencionado Título Cuarto Constitucional: Política, Penal, Civil y Administrativa.

Por lo que hace al Capítulo III, se expone el desarrollo de cada una de las etapas que conforman el procedimiento disciplinario administrativas de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los sujetos a ella y las autoridades competentes para substanciarlo.

La administración pública debe asumir un papel de liderazgo y ejemplo en el camino hacia esa cultura de legalidad, de lo que se trata es de diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia, sino operativamente viables de observar y vigilar, toda vez que los mexicanos entendemos que el mayor beneficio para todos fluye del respeto a la ley por parte de todos.

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES LEGALES DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

En principio, señalaremos de manera enunciativa que deberán reputarse como servidores públicos a los sujetos que personifican los órganos del estado y realizan las funciones que su competencia les enmarcan. Su conducta en el desempeño del cargo de que se trate debe enfocarse únicamente al servicio público mediante la aplicación correcta de la ley. Tomando en cuenta esto, desde ningún punto de vista ningún funcionario público debe actuar en beneficio persona o sea anteponer sus intereses al Interés público, social o nacional que esta obligado a proteger, mejorar o fomentar dentro de la esfera de las facultades que integran la competencia legal del órgano que representa o encarna. Por consiguiente el funcionario público cualquiera que sea índole de sus atribuciones o su categoría debe ser considerado Servidor Público.

El servidor público esta unido a los gobernados a través de dos nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería inconcebible; el primero, el que entraña la obligación de ajustar los actos de sus funciones a la Constitución y a la Ley, y el segundo, el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio que se alude.

En el primer caso, estos actos están sometidos al principio de legalidad *latu sensu* o sea de constitucionalidad y de legalidad *strictu sensu* y en el segundo caso de responsabilidad.

Los dos conceptos son concordantes ya que sobre los mismos descansa la democracia. Al violarse el principio de legalidad (*latu sensu*) los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios establecidos por la ley para tal efecto y al violarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a las sanciones que estén previstas.

Es así, que nace el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, cuya constante evolución ha permitido que el mismo exista al día de hoy, de forma vigente y aplicable; consecuentemente, en este capítulo nos remitiremos a la historia y evolución del mencionado sistema a lo largo de las diferentes constituciones que han servido como base de la organización de nuestro país.

### **1.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.**

“La constitucionalización del sistema de responsabilidades en nuestro país se inició en 1812 con la Constitución de Cádiz, la primera Constitución en el país tanto por su formulación a través de la cual participaron Diputados de la Nueva España, como por que estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820, cuando fue suspendida y vuelta a colocar en vigor por Fernando VII y por que además el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba expresamente la señalaron como el estado de derecho de la nueva nación independiente “. <sup>1</sup>

El respeto por la tradición y el reconocimiento de la sabiduría jurídica acumulada están presentes en la Constitución de Cádiz y su criterio prevaleció en los futuros ordenamientos constitucionales del país. De no haber sido así, se habría complicado la situación de un país recientemente independizado y precipitado en la ilegalidad y la anarquía.

El texto de la Constitución Española, en lo que se refiere a nuestro tema de la responsabilidad de los Servidores Públicos, recurrió a las cortes a las que consideraría como “poder legislativo” derecho y deber de acusar a los funcionarios públicos por actos que infraccionaran las leyes vigentes en esa época. Al respecto el artículo 31 fracción XXV de la Constitución mencionada señala que: “hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y demás empleados públicos” y no es sino a través del artículo 261, facultades segunda y sexta, sienta las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político, la última facultad sobre todo, al hacer referencia expresa al Juicio de Residencia.

---

<sup>1</sup> ZAVALA, Silvio, La Constitución Política de Cádiz, 1812, (1999), Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1999, p.16.

“Artículo 261.- Toca a este supremo tribunal:

...

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

...

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

Y por lo que se refiere a los sujetos a residencia los clasificaremos de la siguiente manera:

- Los primeros que se encontrarán sujetos de responsabilidad, era el Poder Ejecutivo de acuerdo al decreto del 24 de septiembre de 1810;
- En segundo lugar, los Secretarios de Despacho, señalados en el artículo 226;
- En tercer lugar, se comprende de todo empleado público, y
- En último lugar, frente a la doble responsabilidad, singular o parlamentaria a los Diputados.

El Supremo Tribunal es el tribunal de la corte que en términos del artículo 259, se llama Supremo Tribunal de Justicia.

Dentro de las facultades de las Cortes contenidas en el artículo 131, haciendo destacar la Vigésima quinta, la cual era relativa a hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho y demás empleados públicos, del cual se desprenden los siguientes supuestos jurídicos:

1. Que los secretarios del Despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades.
2. Que tales responsabilidades están penalizadas.
3. Que las cortes son la autoridad encargada de hacer efectivas tales responsabilidades.

Entre los funcionarios más mencionados en la Constitución de 1812 con relación a la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los de

la jurisdicción, lo que se explica la importancia que el Poder Judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias. El cuidado con que la Constitución refiere los supuestos de conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados, se inscribe en esta característica del orden jurídico de España e Indias. El único funcionario que no estaba sometido al sistema de responsabilidades era el Rey (“artículo 168. La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad”); sin embargo su actuación se encontraba restringida por el contenido del artículo 172, que salvaguardaba los derechos del reino y de los particulares.

Así mismo, recogió una institución de gran importancia y valor para garantizar la vigencia del estado de derecho: *el juramento*, que debían realizar los miembros de las cortes, el rey, los magistrados y los jueces. Mediante este juramento, las autoridades mencionadas reconocían su responsabilidad ante las leyes, sus obligaciones establecidas en las mismas y a comprometerse a la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución.<sup>2</sup>

En cuanto a la materia de Residencia, el determinar el objeto del juicio de responsabilidad es un punto trascendental, pues según las leyes castellanas, la responsabilidad era universal e ilimitada, por lo que al respecto, José María Luis Mora nos dice que: “cuando hablemos de responsabilidad, no es nuestro intento tratar de la que se contrae por delitos comunes, tales como el robo, el asesinato y otros de su clase; los funcionarios públicos deben en estos casos responder como cualquier ciudadano ante un Tribunal ordinario, sin otro requisito que la previa declaración de los cuerpos legislativos de haber lugar a la formación de la causa”<sup>3</sup>

El Juicio de Residencia fue una figura de suma importancia, sus características le sirvieron para ser elevado al rango constitucional, su nombre varió de Juicio de Residencia como se le venía conociendo, a Juicio de Responsabilidades, pero su naturaleza en esencia siguió siendo la misma. Dentro de las principales responsabilidades, se encuentra el funcionario que abuse de su oficio para perjudicar a la causa pública o a los particulares, recibir sobornos, que por

---

<sup>2</sup> BARRAGÁN, BARRAGÁN José, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial UNAM, México, 1978, p.75 y 76.

<sup>3</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, Editorial PGR, México D.F., 1980, p. 20.

descuidos o ineptitud no desempeñe su oficio en forma adecuada, faltas que cometan en funciones sus subordinados, la demora en el cumplimiento de sus obligaciones.

La denuncia por la presunta conducta irregular del servidor público, debería presentarse ante el superior jerárquico, para que la causa se radicara ante un Juez y se tramitara ante los Tribunales establecidos, para tal efecto el resultado obtenido se hacía del conocimiento del Rey.

Las sanciones que podían emitirse en el caso de que se determinara y acreditara la responsabilidad en que incurrió el servidor público, eran la suspensión provisional, definitiva o inhabilitación.

La vida transitoria de la Constitución de Cádiz de 1812 a causa de los movimientos que se gestaban, previos a la emancipación de la Nueva España, dejó como ya lo hemos hecho notar, una estela de influencia en las Constituciones Mexicanas posteriores.

## **1.2 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.**

El sistema actual de las responsabilidades de los servidores públicos se encuentra, en lo fundamental, recogido por esta Constitución en los capítulos *V De la Igualdad, Propiedad y Libertad de los ciudadanos, XVIII Del Tribunal de Residencia y XIX De las Funciones del Tribunal de Residencia*<sup>4</sup>, hace un recuento de diversos derechos inherentes a las personas y que deben ser resguardados por las autoridades: los actos de estas para no ser tiránicos ni arbitrarios, debían ejercerse conforme a la Ley.

Los secretarios eran responsables por los decretos, ordenes, circulares, títulos, despachos y todo los demás documentos que expidieran en contra de la Constitución y de las leyes y que para su validez debía llevar su firma. Correspondía al Congreso hacer la declaración si había o no ha lugar a formar causa y cuando era positivo se suspendía al secretario y turnaba el expediente al

---

<sup>4</sup> GALEANA, Patricia (Compiladora), México y sus Constituciones, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.34.

Supremo Tribunal de Justicia; los secretarios también estaban sujetos al juicio de residencia.

El juicio de residencia era una atribución del Tribunal del mismo nombre, que conocía de las causas de esta especie perteneciente a los individuos del Congreso a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

El procedimiento fue casi el mismo al establecido en el Juicio e Residencia de la Colonia, podría ser entablado contra titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y en general todo empleado público. El juicio se inicia una vez concluido el cargo por el funcionario.

El artículo 59 de la referida Constitución señalaba: “los Diputados quedan sujetos a dicho juicio por la parte que les toca en la Administración Pública y además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación por los delitos de infidencia, concusión y dilatación de los caudales públicos. Correspondiéndoles al Supremo Congreso, así como la de todos aquellos funcionarios que integran las demás supremas corporaciones”.

Según los artículos 224 y 225 de esta Constitución, se erigía el Tribunal de Residencia, el cual admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal.

El Tribunal también conocía sobre las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, concusión y dilapidación de lo bienes públicos, y por lo que se refiere a los individuos del Supremo Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al Tribunal competente (artículo 227). No obstante el Tribunal requería de la declaración previa del Congreso de si había o no ha lugar a la formación de la causa (Artículo 228).

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación, notificación y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso para archivo.

El Tribunal de Residencia se integraba *ex professo* para atender las acusaciones recibidas o bien substanciar los procedimientos a que daba lugar la comisión de los delitos referidos en el artículo 227 de la Constitución. La integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, cumplida su misión el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución.

### **1.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.**

En relación con el tema que nos ocupa debe destacarse que en esta Constitución no se hace mención expresa al juicio de residencia, pero si contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los tres poderes de gobierno, fundamentalmente el Título III, sección cuarta, artículo 38 al 40 y 43 y 44.

El Constituyente de 1824 hizo del Poder Legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el Congreso proveería mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficacia de la responsabilidad de los que quebrantarán la constitución o el acta constitutiva.

Esta Constitución de 1824 estableció las bases procedimentales de lo que actualmente es el Juicio Político, aún cuando no estableció capítulo alguno relativo al Juicio de Responsabilidad, si consideraba al mismo, al expresar en su artículo 38 los sujetos y la materia de responsabilidad: El Presidente de la República, por delitos de traición, contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del congreso; los integrantes de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios de Despacho por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; los gobernadores de los estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del Presidente de la República y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la Constitución y las Leyes Federales; y este mismo artículo, relacionado con el 40, disponía que tanto la Cámara de Diputados como la Senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían

constituirse en Gran Jurado para conocer de estas acusaciones y determinar, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, si no había lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente. Debían agregarse a la lista de los sujetos de responsabilidad el Vicepresidente y los Diputados y Senadores Federales, a los que se refieren los artículos 39, 43 y 44 de esa Constitución.<sup>5</sup>

Para el conocimiento de los hechos irregulares cometidos por el Vicepresidente era competente el gran jurado integrado por la cámara de representantes; mientras que el supuesto del presidente conocía indistintamente cualquiera de las dos cámaras, siempre y cuando fuera durante sus funciones o hasta un año de concluidas.

Otra disposición relacionada con la responsabilidad, es la contenida en el artículo 163, que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la constitución y el acta constitutiva, con la cual aceptaban estar sometidos a la ley y que en sus actos debían estar ceñidos a ella, esto es, reconocían la existencia del estado de derecho.

Es de destacarse que la Constitución estableció candados para su reforma: no podía llevarse a cabo sino hasta 1830 y nunca se tocaría sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la federación y de los estados.

#### **1.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857**

Aprovechando las experiencias de las anteriores Constituciones, los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron estas del juicio político y establecieron el Título Cuarto: *De la Responsabilidad de los Servidores Públicos*, establecen la responsabilidad de estos frente a los delitos comunes y oficiales, además de establecer el

---

<sup>5</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, El Sistema Nacional de Control y Evaluación, Editorial INAP, México, 1984, p.78.

nacimiento la responsabilidad por faltas y omisiones, asimismo dentro de sus elementos más trascendentes se contemplan:

- Determina como responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas oficiales u omisiones, a los diputados del Congreso de la unión, a integrantes de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios de Despacho.
- Establece que al Ejecutivo Federal, sólo durante su encargo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común.
- Se establece el principio de “antejuicio” para los delitos del orden común erigiéndose a la Cámara de Diputados como “Gran Jurado”.
- Esta Constitución suprimió el procedimiento bi-instancial.
- Se contempla la responsabilidad de los Gobernadores por infracciones a la Constitución y Leyes Federales.
- Regula el juicio político para el caso de los delitos oficiales determinando que le Congreso actúe como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia.
- Niega indulto por los delitos oficiales.
- Se establece el término de un año una vez concluido el cargo para erigir responsabilidad por los delitos oficiales.
- Se niega la existencia de fuero en demandas civiles; entre otras.

En materia de delitos comunes de que sean acusados, el Congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero del que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda.

Los delitos oficiales en cambio, deberán ser sentenciados por la Suprema Corte. Este Título especifica como delitos oficiales solo la infracción a la Constitución y leyes federales, traición a la patria, violación expresa de la Constitución, y el ataque a la libertad electoral. Pero en los preceptos mencionados no son específicos sobre lo que se entienda por delitos graves del orden común así como que se entiende por faltas u omisiones; situación que fue aclarada mediante

la reforma conocida como la “Ley Juárez” de 1870 y la conocida como la “Ley Díaz” de 1896.

#### **1.4.1 LEY SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE 1870.**

También llamada “Ley Juárez”, fue el primer ordenamiento reglamentario expedido en México Independiente que derivó de la Constitución de 1857. La confusa imposición del contenido de esta Ley hizo que las responsabilidades ahí contempladas (administrativa, civil y política) aparecieran en forma obscura, prueba de ello fue que definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas o infracción y omisiones, que penas corresponden a cada uno de los supuestos y quienes son los sujetos de la responsabilidad.

El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al existir un delito, falta u omisión oficial con un delito común.

La Ley determina cuales son los delitos oficiales: el ataque a las Instituciones Democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y en general cualquier violación grave de la Constitución y leyes federales (art.1). La pena o sanción por la comisión de los delitos oficiales será destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor a diez (art.4).

Los primeros bocetos de lo que hoy conocemos como responsabilidad administrativa estuvo contenida en los artículos 2°, 3°, 5° y 6° de esta Ley.

Son faltas oficiales las infracciones no graves, leve o de poca importancia de la Constitución y Leyes Federales (art.2) y se sancionarán con la suspensión en el cargo en que se hubiere cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años (art.5).

Se consideran omisiones oficiales la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones (art.3) y se sancionará con la suspensión del cargo en que hubiere cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años (art.5).

Esta ley desarrollaba el procedimiento conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, distinguiendo un procedimiento en caso de delitos oficiales, y otro para delitos comunes. En el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero, en los mismo términos que el artículo 103 constitucional; los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso en tanto gran jurado (Cámara de Diputados), jurado de acusación (Cámara de Diputados) y jurado de sentencia (Cámara de Senadores). El segundo se refiere a las secciones instructoras de la forma como se integrarán, como funcionarán, mediante las cuales deberá operar el Congreso en materia de Responsabilidades ya sea como gran jurado, jurado de acusación; el tercero se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes (gran jurado) que introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de Diputados cuando se ejerza acción contra algún funcionario que goce de fuero.

La Constitución de 1857 en su Título Cuarto, delimitó el primer sistema de responsabilidades públicas. El contenido de dicha disposición constitucional se reglamentó por la Ley de Congreso General sobre delitos oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, publicado el tres de noviembre de 1870, por el Presidente Juárez.

Con la disposición enunciada en el párrafo que antecede, se coartó la libertad existente de la cámara de Diputados en cuanto a los delitos políticos oficiales.

En otra parte se establecieron los sistemas para poder calificar los delitos, faltas y las omisiones oficiales poder determinar como sujetos de la responsabilidad a los Diputados, a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Despacho y a los Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y la Leyes Federales; el Presidente de la República, para el supuesto

que durante el tiempo de su encargo cometiera traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

La Constitución del 1857 y su Título Cuarto significan un gran avance en esta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo. Se precisan los sujetos y las materias, aunque apenas consideró la cuestión procedimental y en términos generales careció de una estructura operativa que permitiera llevarla a la práctica.

#### **1.4.2 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DE 1896.**

Durante la gestión del Presidente Porfirio Díaz, estando vigente la Constitución de 1857, expidió el 6 de junio de 1896 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, esta Ley estaba integrada por 64 artículos, en los cuales se determinaba a quienes debería reputarse como altos funcionarios, haciéndolos responsables de los delitos comunes y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran, garantizando con esto una cierta estabilidad política al determinar que los integrantes del Poder Legislativo gozaban del fuero desde el día de su elección.

Por otra parte, se establecía que el Presidente de la República, sólo podría ser acusado por delitos de traición a la Patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común y los gobernadores, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Reglamentó los procedimientos a seguir en los casos de delitos del orden común y los llamados oficiales, determinando que la Cámara de Diputados se rige como jurado de acusación y la de Senadores como Jurado de sentencia.

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el Poder Legislativo debió expedir una nueva Ley de Responsabilidades, ya que la de 1846 era inoperante en muchos aspectos, no obstante ello no se realizó sino hasta 1940.

## **1.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1917**

La Constitución Política de 1917 invocó el espíritu de regulación de la Constitución de 1857, ya que en sus artículos 108 al 114 reguló lo referente a la responsabilidad de los servidores (funcionarios públicos) de la siguiente manera.

A través del artículo 108 señala que los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en e ejercicio de ese mismo cargo; los gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

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

A través del artículo 109, se establece que si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de votos del número total de miembros que la formen, si hay o no ha lugar a proceder contra el acusado.

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

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

Así mismo, el artículo 110 establece en que no gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que

haya aceptado durante el periodo en que, conforme a la Ley, se disfrute del fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en artículo anterior.

Por lo que hace a lo dispuesto por el artículo 11, de los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado, pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado determine que este es culpable, quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la Ley.

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

En los casos de este artículo y los del artículo 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad, una Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios.

Por lo que hace al artículo 112, el mismo establece que una vez que sea pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto; el artículo 113 dispone que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después, así mismo el artículo 114 señala que en demandas del orden civil no gozan de fuero e inmunidad, para ningún funcionario público.

#### **1.5.1 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO DE 1940.**

El 30 de diciembre del año 1939, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto de la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorio Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados*, la cual se compone de seis títulos y 111 artículos.

En esta Ley se reguló la responsabilidad por los delitos y faltas oficiales, distinguiendo el contenido de los dos aspectos y se concedió acción popular para denunciarlas. Así como se señaló la inexistencia del fuero e inmunidad en demandas del orden civil para los funcionarios públicos.

Respecto de los delitos del orden común se determinó la necesidad de establecer la declaración de procedencia por la Cámara de Diputados integrada en gran jurado.

Como sujetos de la Ley quedaron los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, y se denominó como altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso

de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales, señalándose que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el período de su encargo y hasta un año después.

Aunque no se definían los delitos, se hacían listados de los imputables a los altos funcionarios, tales como: ataque a la libertad de sufragio, usurpación de funciones o atribuciones, violación de garantías individuales e infracción a la Constitución o Leyes Federales, que causen graves perjuicios a la Federación o a los Estados.

A los Gobernadores y Diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

La comisión de estos delitos sería condicionada con la destitución del cargo o del honor de que se encontraba investido y la inhabilitación de 5 a 10 años.

Respecto a los demás funcionarios y empleados de la Federación, se enumeraron en forma casuística diversas conductas tipificadas como delitos.

Esta Ley previó cinco procedimientos diferentes, dos respecto de los Altos Funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos que se trataran, ya fueran oficiales o del orden común y tres respecto de los demás funcionarios del poder judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de Altos Funcionarios, se reglamentó también el Juicio Político, en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En cuanto a los delitos de orden común cometidos por Altos Funcionarios se estableció que la Cámara de Diputados debería erigirse en gran jurado para la declaración de procedencia.

### **1.5.2 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DISTRITO FEDERAL Y ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.**

La segunda Ley, promulgada al amparo de la Constitución de 1917, fue la del 27 de diciembre de 1979, denominada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados expedida por el entonces Presidente de la República José López Portillo.

Esta Ley estableció que los empleados y funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, eran empleados responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que se cometieran durante y con motivo de su encargo.

Los funcionarios y empleados eran responsables, como los particulares, por los delitos comunes que cometieran, con la salvedad de que no se podía aprehender a los Altos Funcionarios enunciados en el artículo 108 Constitucional, sin que se hubiera concedido desafuero por la Cámara de Diputados. Se dispone que el Presidente de la República, durante el tiempo de su cargo sólo podía ser acusado por traición a la patria y los delitos graves del orden común.

Las faltas oficiales eran definidas como las infracciones que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno, en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su cargo o con motivo del mismo.

La Ley de Responsabilidades de 1979, consideraba como delitos oficiales a los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidas durante su encargo o con motivo del mismo, que fueran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, en que incurran los funcionarios o empleados durante su cargo o con motivo del mismo.

La responsabilidad por delitos o faltas oficiales, podían hacerse efectivas durante el tiempo de su cargo o un año después de concluido.

Los Altos Funcionarios de la Federación dejaban de gozar del fuero constitucional, por los delitos comunes y oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran o bien cuando aceptaban el desempeño de algún empleo, cargo o comisión durante el período en que conforme a la ley, disfrutara del fuero.

En esta Ley se estableció que en el Juicio Político el Senado de la República debía erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios públicos previa acusación de la Cámara de Diputados.

Dentro de las sanciones que se establecían destacan: la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para obtener otro cargo quedando expeditos los derechos de la Federación o de los particulares para exigir al funcionario la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria ante los Tribunales competentes.

En esta Ley los funcionarios públicos no gozaban de fuero constitucional en demandas del orden civil.

Por último se establecía que todo funcionario o empleado debería hacer, ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal una manifestación de sus bienes, tanto posesión como al término de éste.

## **1.6 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE REFORMAS Y ADICIONES AL TÍTULO IV CONSTITUCIONAL.**

Con fecha 2 de diciembre de 1982, el Titular del Ejecutivo hace llegar a la Cámara de Senadores, la iniciativa de reformas al título IV Constitucional cuyo fin es prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corruptela, la corrupción y la gran corrupción.

Estas reformas son el resultado sustentado por el entonces candidato y que se encuentran enmarcadas y señaladas en sus “siete tesis”, en las cuales se comprometía tácitamente a cumplir con la necesidad de justicia que proclamaba

el pueblo mexicano, estas reformas en su exposición de motivos son muy explícitas y en su objeto del que tomaremos algunos puntos que a mi consideración son los más relevantes.

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quién. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, y la corrupción. Ella afecta los derechos de otro, de la sociedad, y de los intereses nacionales y en el México de nuestros días nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su conveniencia social”<sup>6</sup>.

“Para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarios una voluntad política firme y una administración eficaz”<sup>7</sup>.

“Las Leyes vigentes han sido desbordadas por la realidad y no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la convivencia nacional exige erradicar. Si la renovación moral de la sociedad que ordena el pueblo de México ha de cumplirse hay que empezar renovando las instituciones que tutela la realización de nuestros valores nacionales. Sometemos en consecuencia, esta iniciativa para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezca, no corrompan los valores superiores que deben tutelar el servicio público. No es compatible servir en nuestros uestos públicos y simultáneamente tener negocios cuya actividad se funda en relaciones económicas con el gobierno. Esta dualidad es inmoral; o se gobierna o se hacen negocios. Los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no debe ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad economía y eficacia con la que hay que servir los intereses del pueblo”<sup>8</sup>.

Es así, a razón de la imperiosa necesidad de controlar la corrupción y el desmedido poder obtenido por los funcionarios, a lo largo del tiempo y en el

---

<sup>6</sup> Ibídem, p.169.

<sup>7</sup> Idem, P.170.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Administración Pública, ob.cit. pp.170-172.

presente, que el Título IV de la Constitución, sufrió una reestructuración iniciando el cambio del viejo título de “La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos”, por el concepto del servidor público para el título constitucional “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos”.

### **1.6.1 REFORMAS Y ADICIONES AL TÍTULO IV CONSTITUCIONAL.**

La nueva iniciativa propone reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos de responsabilidades por el servicio público; la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito; el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes; la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda la aplicación con represalias políticas; la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas; y finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos.

“Pero para una mejor comprensión de a iniciativa de reformas y adiciones, determinaremos cada una de acuerdo a los artículos comprendidos en este título constitucional a saber: El artículo 108, propone nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre las responsabilidades de los servidores públicos. Para ello es necesario ajustarse a la responsabilidad que tiene todo servidores públicos y asentar un principio fundamental de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales. Son las bases constitucionales para establecer las obligaciones igualitarias a las que deben estar sujetos todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la Administración Pública Paraestatal. Se trata de que todo el que desempeñe una función pública, este sujeto a responsabilidades inherentes a ella. Se propone, de acuerdo con el equilibrio de los poderes constituidos, que los magistrados de los tribunales de justicia locales, también estén sujetos a responsabilidad por violación al Pacto Federal y a sus Leyes, como actualmente lo están los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales. También propone, junto con la propuesta de reforma del artículo 134, cubrir el vacío sobre las responsabilidades por el manejo indebido de fondos y recursos federales, sujetándolos al mismo

principio. Se trata de quien maneje recursos económicos de la Federación no quede inmune de las obligaciones de aplicarlo como es debido”<sup>9</sup>.

El artículo 109 que hasta ese momento mencionada la intervención de la Cámara de Diputados en materia de responsabilidad de funcionarios públicos, fue modificado con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estado, el legislar dentro de sus ámbitos de competencia el expedir leyes sobre la materia, así mismo señaló los tipos de responsabilidades en los que puede incurrir los servidores públicos, como son: política, penal y administrativa, estableciendo las bases en las que descansa el procedimiento para cada una de ellas.

Así mismo, en el artículo 110 la iniciativa mencionaba someramente los sujetos, procedimientos y sanciones referentes al juicio político, mencionando los sujetos a éste; señala como sujetos de responsabilidad política a “los demás servidores públicos que despachan asuntos de interés público fundamental y manejan recursos federales, pero que no están contemplados en la numeración anterior”.

Igualmente señala que las declaraciones y resoluciones de ambas Cámaras son inatacables, además propone que la Cámara de Diputados actúe como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia, eliminando en materia de responsabilidad administrativa el término de “Gran Jurado”.

Por otro lado, el artículo 111 de la iniciativa presidencial, señalaba los requisitos para iniciar la declaración de procedencia de la acción penal en contra de aquellos servidores públicos que durante el tiempo de su encargo se encontraban investidos de inmunidad, considerando que la acción penal derivada de la responsabilidad política no pudiese ser utilizada con fines meramente políticos, por lo cual quedó supeditado al previo juicio de procedencia, proponiéndose suspender todo procedimiento ulterior, en caso de declararse que no ha lugar proceder en contra del servidor público inculpado.

---

<sup>9</sup> SAYEG HELÚ, Jorge, Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, México 1989, Edit. Porrúa, p.31.

La iniciativa señala dos principios fundamentales para la imposición de sanciones por faltas en que incurran los servidores públicos con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión: el graduar las sanciones penales de acuerdo a los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados así como que la sanción económica como resultado de éstos sea hasta tres tantos del mismo.

El artículo 112 de la iniciativa señala la protección constitucional necesaria para prevenir de represalias políticas por el despacho de los intereses públicos fundamentales, no se utilice como medida de imputabilidad frente a delitos que cometan servidores públicos de dicha naturaleza.

Igualmente, el artículo 114 de la mencionada iniciativa propone ampliar el término de prescripción para los servidores públicos con fuero durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión de un año a lo que establezca la ley penal sin poder ser menores a tres y establecer que la prescripción se interrumpe en tanto goce de fuero.

Consecuentemente, la reforma permitió que el sistema de responsabilidades evolucionara de forma trascendental, en virtud de que derivado de las necesidades que la misma sociedad exigía, se determinó la inclusión constitucional de servidores públicos que no estaban contemplados en anteriores reformas, lo que permitió que el sistema fuera aplicado sin preferencias ni limitaciones a aquellos que por su rango se encontraran fuera del alcance de la rendición de cuentas y las consecuencias del incumplimiento a los principios de su función.

Finalmente, creemos que la inclusión de mayor importancia, es la de aquellos que manejen fondos y recursos federales, al ver que la corrupción a nivel económico era más asistida por aquéllos que al no rendir cuentas de la aplicación de recursos públicos, tenían mayor oportunidad de cometer ilícitos sin que los mismos fueran sancionados en todos sus aspectos.

## **1.6.2 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.**

Comenzaremos diciendo que la historia ha demostrado a través de los años que hablar de servidores públicos y de la Administración Pública encierra un mundo de faltas, violaciones, irresponsabilidad, ineficacia, inmoralidad social y la más temida de ellas y que a su vez la contempla “la corrupción”.

Es todo esto y más de tal manera que en el año de 1982 en el mes de diciembre, el Presidente de la República Miguel de la Madrid (un día después de haber tomado posesión constitucional) envía la iniciativa al Congreso de la Unión para dar vida a la nueva “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, que como ya lo hemos venido repitiendo es la consecuencia de la “renovación moral”, que pregonó el candidato a lo largo de su campaña. De la exposición de motivos de esta iniciativa comentaremos aspectos más sobresalientes de ella.

“En un Estado de derecho, el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente su cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante para abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por los actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un estado de Derecho”<sup>10</sup>.

La misma iniciativa contempla un nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos: que sustentado por las reformas al Título Cuarto

---

<sup>10</sup> Ibídem, p.39.

Constitucional, al Código Penal, al Código Civil y a la misma Ley de Responsabilidades, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público.

Este nuevo sistema comprende cuatro modalidades de responsabilidad: la civil y la penal, sujetas a leyes relativas y esta última, junto con la Administrativa y la Política, se regulan por este nuevo sistema de responsabilidad a los servidores públicos.

Con el mismo se da un gran paso en materia de responsabilidad con la extinción de la desafortunada confusión entre “delitos, faltas oficiales y delitos comunes” que durante años se consideraron un factor decisivo y que contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia estaban en vigor.

De las consideraciones que se presentaron en dicha iniciativa ante el Congreso de la Unión, produjeron que por alcance programado por la nueva ley, se aprobara, promulgándose el 31 de diciembre de 1982.

La Ley regula los cuatro elementos básicos de este sistema: la responsabilidad política y la declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa, el registro de situación patrimonial y los fundamentos de actuación de la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación.

La naturaleza política de las funciones de algunos servidores públicos determina un trámite especial para establecer su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo especial para establecer su responsabilidad que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la ley le atribuye; esta protección se conoce como “Fuero Constitucional” por lo que el ejercicio político parte de la función y cargo que desempeñan algunos servidores públicos y por los actos u omisiones en los que incurran en el desempeño de sus funciones; se encargará a un órgano político de su juzgamiento (Congreso de la Unión, Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia) los sujetos a juicio político son “los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los

Secretarios de Despacho, los jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por las violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales que ellas emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Por lo que respecta a la declaración de procedencia (anteriormente denominado “desafuero”), la Constitución señala en su artículo 111, párrafo primero, que los servidores públicos que por un lado gozan de la garantía de no poder ser juzgados penalmente por las autoridades judiciales sin previa autorización de la Cámara de Diputados y por el otro nos indica que quienes son los afortunados de ostentar esta preferencia: “Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

Además de esta garantía gozan de ella los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, mismos que disfrutan de un doble privilegio; el primero, como ya se vio, no podrán ser juzgados penalmente por las autoridades judiciales sin la previa declaración de procedencia en sentido acusatorio y el segundo, es que después

de dictada la resolución por la Cámara de Diputados, ésta debe ser remitida a la legislación local, para que proceda de acuerdo a su “Soberanía”.

Por último, de los servidores públicos que se encuentran sujetos a juicio político y a la declaración de procedencia quedan exentos de la segunda acción: “los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales”.

Por lo que respecta a la Responsabilidad Administrativa, ésta debe ser entendida como una obligación que nace al incumplimiento de un deber que previamente está fijado por el Estado; en cuanto a los sujetos que se contemplan en esta modalidad podemos decir que son todos aquellos que se mencionan en el artículo 108 Constitucional párrafos primero y tercero y en sí todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, a los que se les impondrán las obligaciones señaladas por el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que el artículo 13 de la misma ley enumera las sanciones aplicables.

Para cumplir con las obligaciones administrativas y que se diera un mayor control dentro de la Administración Pública por Decreto, se da vida a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) actualmente Secretaría de la Función Pública (SFP) y la cual se manifiesta como autoridad disciplinaria a través de la que se consolidan los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública; por lo que respecta al registro patrimonial de los servidores públicos será vigilado y controlado por la misma.

### **1.6.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Esta Ley, reglamentaria del Título IV Constitucional, que actualmente rige, fue publicada el 13 de marzo de 2002. La importancia de dicho cuerpo normativo reside en regular en forma amplia las reglas generales previstas en el Título mencionado.

Dada la trascendencia de esta Ley, consideramos oportuno hacer alusión a la exposición de motivos que la inspiraron, para comprender el sentido de las responsabilidades de los servidores públicos y principalmente de la administrativa. Conviene tomar como punto de referencia que la Ley en vigor fue promulgada por el ex Presidente Vicente Fox Quezada, quien hizo mucho énfasis a lo largo de su administración en la renovación moral de la función pública.

La expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene como finalidad preservar los principios relativos al Título Cuarto Constitucional y perfecciona las disposiciones que en materia de responsabilidades administrativas contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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 estos 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 de nuestra Carta Magna y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros ordenamientos legales. De ese 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 internos de control de las dependencias, órganos administrativos desconcertados 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, actualizando la denominación del antes Tribunal Fiscal de la Federación, por el del 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 observe congruencia con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por cuanto a que estas 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 y 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 y 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 ha ampliado los plazos de prescripción de las facultades de las autoridades para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para infracciones 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 los daños o perjuicios con motivo de faltas administrativas cometidas.

Con el presente apartado, terminamos con el recorrido histórico del sistema de responsabilidades de los servidores públicos hasta el que se encuentra vigente en nuestros días.

## CAPÍTULO II

### LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

#### 2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

Los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; por esta razón es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

El criterio para definir el término “*servidor público*” tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, debido a que no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.

La conceptualización del término servidor público obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así, poder demandar dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

En el presente capítulo se pretende proporcionar dicha definición en materia de responsabilidad administrativa, en virtud de enfocarla al tema de que se trata el presente trabajo de investigación.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 108 no conceptualiza dicho término, sin embargo establece que: “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

El mencionado artículo 108 constitucional establece que se reputan servidores públicos:

a. Representantes de Elección Popular:

1. Presidente de la República.
2. Diputados y Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.
3. Diputados propietarios y suplentes de la Asamblea del Distrito Federal.
3. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
4. Gobernadores de los Estados.
5. Diputados locales.

b. A los miembros de los poderes judiciales de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados.

La Constitución no incluye a los trabajadores o empleados del Poder Legislativo, sin embargo, al caso, debemos observar que en la iniciativa se establece: “Por último es de destacarse que el régimen de responsabilidad administrativa siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes abarcará al personal de los poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria”.

c. El Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral conforme a lo establecido en el párrafo quinto del artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d. Funcionarios y empleados; y en general a toda persona que desempeñe:

1. Empleo;
2. Cargo;
3. Comisión;

De cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en los Estados, Municipios o en el Distrito Federal.

De acuerdo con lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial de la Federación, en el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, además de los Senadores y Diputados del congreso de la Unión y los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Distrito Federal.

Sin embargo, consideramos que lo señalado por el artículo 108 Constitucional es un catálogo incompleto de los que deben ser considerados como servidores públicos, toda vez que no se enlistan todos los que lo son para el sistema de responsabilidades.

Tomando en Consideración lo anteriormente descrito, el servidor público es el que presta sus servicios al Estado, es decir, “aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión.”<sup>11</sup>

En este contexto, es importante precisar que tanto la Ley como la doctrina ha pretendido diferenciar categorías de servidores públicos, debido a que algunos poseen facultades de decisión, otros gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal y de aquellos que son empleados y no gozan de los mencionados privilegios.

Consecuentemente, la primera clasificación a que referiremos en el presente trabajo de investigación es la manejada por la Ley laboral, misma que hace la

---

<sup>11</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades legales de los servidores públicos, Edit. Porrúa, México 2004, pag. 5.

diferenciación entre los trabajadores de base y los de confianza señalado de manera textual en su artículo 5º lo siguiente:

**“Artículo 5.-** Son trabajadores de confianza:

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

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

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel Directores Generales, Directores de Área, Adjuntos, Subdirectores y Jefes de Departamento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo; en la Cámara de Diputados; el Oficial Mayor el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

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

Por lo que la llamada Ley burocrática determina quiénes deben ser considerados empleados de confianza, para excluirlos expresamente del régimen de dicho ordenamiento tal y como señala su artículo 8, sin embargo los mencionados gozan de ciertos beneficios que les concede la fracción XIV, apartado B, del artículo 123 Constitucional concediéndoseles protección al salario y a la seguridad social y la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la cual entró en vigor en el año 2003, teniendo como principal objetivo el profesionalizar a los servidores públicos de confianza, permitiendo regular las relaciones laborales entre ellos y el Estado.

Por lo que hace a los trabajadores de base, el artículo 6 de la mencionada Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, establece de manera textual:

***Artículo 6.- Son trabajadores de base:***

*Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.*

Los trabajadores de base son personas contratadas por tiempo indeterminado que cuentan con un contrato laboral por tiempo indefinido, situación con la que no cuentan los trabajadores de confianza.

La segunda clasificación que manejaré, es aquella que refiere a aquellos servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión.

Por lo que, en primer lugar referiré que se puede considerar, en términos generales, “que todos los servidores públicos son *empleados o trabajadores* que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; por lo que hace a los *encargados*, dicho cargo público es de naturaleza temporal ya sea a discreción del que contrata, estando a voluntad del superior jerárquico que lo haya designado para llevar a cabo una actividad determinada y por otro lado los que mediante disposición legal se limita la temporalidad de sus actividades o funciones; y finalmente el *comisionado*, quien en el servicio público es el servidor que desempeña una comisión. La *comisión* es una especie de encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente establecido por autoridad competente.

La comisión presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada por la voluntad popular.”<sup>12</sup>

## **2.2. CONCEPTO DE FUNCIONARIO.**

Por una parte he de citar a Burlinch, quien se remite a Duguit y afirma que: “Funcionario es toda persona que participa en forma permanente, temporal o accidental en la actividad pública”.<sup>13</sup>

Por otra parte, Orlando menciona que: “funcionarios públicos son los que desempeñan los oficios públicos o sea el conjunto de atribuciones que el Estado

---

<sup>12</sup> Ibídem, p. 15 y 16.

<sup>13</sup> BULLRICH, Rodolfo, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina. Edit. Guillermo Kraff Lanta, 1970, pag. 17.

confía a una persona física para que en su nombre ejecute funciones que le pertenecen, con fines públicos, es decir, a favor del interés jurídico y social de la comunidad”.<sup>14</sup>

Se afirma también que funcionario es la persona que en virtud de su designación especial y legal, de manera continua y en una delimitada esfera de competencia, constituye, expresa o ejecuta a la voluntad del Estado, cuando se dirige a la realización de un fin público. Así tenemos que para todos los tratadistas alemanes, el funcionario público desempeñará su encargo con base en el deber, en la consagración personal y su finalidad constituiría una obligación esencialmente moral. Para otros autores, funcionario es quien ha aceptado un nombramiento esencialmente ético. Algunos tratadistas afirman que funcionario es quien ha aceptado un nombramiento de la Administración para un encargo determinado, que colabora de una manera continua en la gestión pública.

Así mismo, según Rafael de Pina menciona que es “la persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del Municipio o de cualquier corporación de carácter público”; termina diciendo que también es la persona que “por disposición inmediata, elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública”.<sup>15</sup>

Aunado a lo mencionado anteriormente, determina: “Que el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando. Es decir, el funcionario es aquél que ejerce las actividades, competencia u “oficios” del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa, o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exterioriza no le es atribuida.

Entre las principales características de los funcionarios públicos, tenemos las siguientes:

---

<sup>14</sup> ORLANDO, Vincent, Principios de Derecho Administrativo, Italia, Edit. Italianas, 1935, pag. 19

<sup>15</sup> DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, 24<sup>a</sup>. Edición, México, D.F., Edit. Porrúa, 1995, pag. 296.

1. Carácter de titular que declara o ejecuta la voluntad del Estado o de las personas jurídicas.
2. La voluntariedad.
3. La jerarquía que existe entre funcionarios y empleados en virtud de la cual el superior ejerce poder. Este principio debe descansar sobre un sistema legal que evite desviaciones que pueden ocasionar abusos del funcionario.
4. La duración de su servicio.
5. Su carácter representativo de Estado.
6. La retribución del servicio.
7. La autoridad con que ejerce el mando; aclarando, que todos los funcionarios son autoridades, pero no todas las autoridades son funcionarios.
8. La delegación, o sea el cargo especial transmitido en principio de ley.

Para concluir, "el funcionario público es la persona que ejerce un cargo público por el nombramiento o elección en un cargo público o es el que tiene investidura legal por nombramiento o legitimidad a los actos que practica, garantizándole el derecho al llamado cargo otorgado".<sup>16</sup>

Aún cuando el concepto de servidor público es el que en forma general ha adoptado nuestra constitución para referirse a los empleados del Estado, en nuestro sistema legal se sigue haciendo mención del término funcionario, sin que precise la diferencia ente uno y otro, por lo cual consideraremos que dichos términos son análogos.

### **2.2.1 LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

El término de función pública ha tratado de ser explicado por la teoría administrativa desde dos perspectivas muy importantes, diferentes y a la vez dependientes una de la otra; en el presente apartado señalaremos ambas vertientes que nos permitirán concluir que es la función pública en términos de nuestro trabajo de investigación.

---

<sup>16</sup> VÁZQUEZ FERNANDEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, Edit. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1988, pag. 348 y 349.

a) La función pública desde el punto de vista de la relación jurídico-laboral entre el servidor público y el estado.

El poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 Constitucional (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que externe la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como la expresión del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.

Es por eso que en el presente punto mencionaremos la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre el servidor público y la Administración Pública, para explicar el por que la voluntad de determinadas personas físicas se considera la voluntad de la administración pública y como se le atribuyen los efectos jurídicos de los actos que aquellas realizan, con la finalidad de que estemos en posibilidad de comprender a que se refiere la función pública en nuestro sistema jurídico.

Existen diversas corrientes filosóficas que han pretendido explicar la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre la administración pública y el servidor público, las cuales surgieron en virtud de que nuestro actual Derecho Administrativo se basa en la legalidad de la competencia de los servidores públicos debido a que toda actuación del poder público se encuentra establecido en la ley, la cual es creadora de toda la estructura administrativa y fija las

facultades de los órganos públicos toda vez que todo órgano depende directamente de los términos de la ley que lo ha creado.

Mencionaremos dos grupos de opiniones que tratan de precisar la naturaleza jurídica de la relación que surge entre el estado y los servidores públicos : las teorías de derecho privado y las teorías de derecho público.

a) Las Teorías de Derecho Privado.

“Estas toman los elementos generales de este derecho y pretenden aplicarlo a las relaciones entre el Estado y las personas que le prestan sus servicios. El esfuerzo de estas teorías se concreta en encontrar alguna categoría jurídica de derecho privado que pueda tener semejanza con dicha relación.”<sup>17</sup>

Mencionan que “para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que se trata de un contrato. Sin embargo, ya que el desempeño de la función exige lealtad legalidad, imparcialidad, honradez y eficiencia, en razón del interés público, las normas sólo pueden ser de derecho público”.<sup>18</sup>

Esta teoría también es conocida como la *Teoría de la Representación* o *Teoría del Mandato*, “parte de los modelos jusprivatistas, según los cuales las personas morales obran por medio de los órganos que las representan, por lo que siendo el Estado una persona moral, considera que su actuación solo puede darse a través de sus funcionarios que son sus representantes legales.

“Los sustentantes de esta teoría olvidaron que en materia de ejercicio de potestades públicas, los principios e intereses son de naturaleza diferente de los que corresponden son de naturaleza diferente de los que corresponden al derecho privado, por lo que las normas que regulan el convenio de mandato son completamente diferentes de las que integran el Derecho Constitucional y el Administrativo”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo: Segundo Curso”, 2ª, Ed., Editorial Porrúa, pág. 379.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª. Ed, Editorial Porrúa, México 2001, pág.60.

Lo anterior, toda vez que el Derecho Administrativo es una rama del derecho completamente autónomo e independiente al Derecho Privado, debido a que concibe sus propias teorías, opiniones, tesis y consecuencias administrativas, apoyándose en un orden jurídico que vela por el interés general, por lo cual considero que no podría encuadrarse en esta teoría.

#### b) Las Teorías de Derecho Público.

Las teorías de derecho público se preocupan por encontrar sus propias soluciones en las que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés, que pueda ser considerado en la estructura general de una institución administrativa.

Diversas opiniones han surgido para definir la relación de los servidores públicos y el estado, las cuales son las siguientes:

*“Tesis Unilateral.-* esta teoría sostiene que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y que no se requiere del consentimiento del agente público, por que se trata de una obligación impuesta por el orden público.

Desde luego en nuestro régimen constitucional no es admisible esta tesis por que es contraria al artículo 5º constitucional que expresa en su párrafo segundo: “en cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurado así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirectamente. Los funcionarios electorales y censales tendrán el carácter de obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con excepciones que esta señale”.

*La Tesis del Estatuto Legal y reglamentario.-* Las relaciones del Estado con sus trabajadores se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el

servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los “Poderes de la Unión.”

*Tesis Contractual.*- Esta tesis sostiene que la relación del Estado y sus trabajadores es una relación contractual, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador. Este acto jurídico se perfecciona *—res inter alios acta—*. Ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Se recurre también a otra categoría contractual, como lo son los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que otra se adhiere.

La opinión anterior ha sido objetada por los autores de derecho administrativo por que consideran que la idea de “Contrato” tomada en su forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones. “Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se inflingen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostener su punto de vista, por que, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine que clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, sí hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta el tribunal colegiado.

Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato. En efecto, éste constituye una institución establecida para satisfacer las necesidades privadas de los hombres y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción varían de caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos que produce.

La relación entre el Estado y los servidores públicos, es una relación de derecho público, sin que deban intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género. Los puestos públicos han sido creados respondiendo a un interés público,

para satisfacer necesidades públicas y en general, para realizar los fines del Estado, asignados a sus órganos. Lo cual no obsta para que ciertas instituciones oficiales se rijan por la Ley Federal del Trabajo.

*Tesis del Acto Condición.*- El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

Es acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no pueden crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además, permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, en el acto que la doctrina publicista, a la cual nos hemos adherido, denomina acto unión.<sup>20</sup>

Es decir, parte de la idea de que “los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el Estado, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad.”<sup>21</sup>

La primera y la segunda consideran que la relación se da por un acto unilateral, ya que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el poder público, lo cual no es posible ya que la libertad de trabajo es una garantía individual en términos del artículo 5º Constitucional. La tercera le da un carácter de contrato administrativo, en virtud del concurso de voluntades que se requiere, sin embargo, la naturaleza pública del interés, materia de la relación, no puede quedar sujeta a la negociación, por lo que esta teoría se desecha.

---

<sup>20</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op.cit. pág. 380, 381.

<sup>21</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, op.cit. pág. 62.

Finalmente por lo que hace a la última de las mencionadas, considero que es la de mayor aceptación, toda vez que menciona la concurrencia de voluntades entre el Estado y el servidor público, la cual resulta indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la Ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso concreto.

b) La función pública desde el punto de vista del ejercicio del poder público.

Desde este punto de vista, el concepto de *función pública* refiere a la actividad de la administración pública y de todo el gobierno que conforma el estado para cubrir las necesidades de la sociedad, lo cual es llevado a cabo a través de los servidores públicos que lo integran, existiendo como consecuencia un régimen jurídico de los servidores públicos.

Algunos autores determinan que es incorrecto denominar *función pública* a la materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, sin embargo, considero pertinente señalar que por una parte la función pública refiere a esa relación y que por otro comprende el ejercicio del poder público.

Igualmente, diferentes autores al referirse a la naturaleza jurídica de la función pública, la identifican como el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores del mismo, lo cual considero que resulta incompleto, toda vez que *función pública* comprende, además de su estructuración interna, la manifestación externa del poder del Estado; por lo tanto, la función pública trata de la situación jurídica de los trabajadores al servicio del estado y el régimen jurídico de los servidores públicos frente al Estado.

Por lo tanto, con el término *función* se debe identificar la forma en que se manifiesta el ente, es decir, la expresión de su existencia la cual puede adquirir diferentes matices. En particular el ejercicio de poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la *función pública* solo puede ser la manifestación del ente estatal.

Considero que esta composición se ha originado a partir del hecho de que el ejercicio del poder del Estado sólo puede realizarse mediante la actuación de las personas físicas, tal y como lo hemos mencionado y que además encierra a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley les atribuye a los órganos, por lo que, necesariamente hace referencia a los empleados del estado y a las características jurídicas que presentan en el desarrollo de su actividad.

Determinamos lo anterior, en virtud de que independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, el contenido de ella necesariamente será la expresión del poder del estado, por lo que el estudio de la función pública debe concluir con la manifestación del poder estatal, aparte de las condiciones o características de los sujetos que la realizan.

En este contexto, el primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajador, empleado, funcionario y servidores públicos, independientemente de que en uso común también se denominan burócratas a quienes trabajan para el gobierno.

Al respecto se plantea que el individuo se encuentra frente al *estado general de sujeción* que tiene por el solo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados. Cuando dicho individuo presta sus servicios al Estado, además del status general de referencia, tiene un estado especial de *sujeción como servidor público*, que deriva de su vinculación con los órganos que tienen asignada la delicada función del ejercicio del poder.

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

Consecuentemente, la función pública es un concepto íntimamente ligado con la naturaleza jurídica de los servidores públicos, toda vez que según la Enciclopedia Jurídica OMEBA menciona que “es la relación jurídica laboral que existe entre el estado y sus trabajadores”.

Para concluir, es de mencionar que por la estructura del Estado, es obvio que para su organización y funcionamiento requiera de personas físicas, quienes como resultado del consentimiento a asumir la calidad de servidores públicos, aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos y fines que persigue.

La función pública se forma, por consiguiente, por el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores en virtud de que toda actividad estatal requiere de un personal eficiente e idóneo, para atender los servicios públicos y demás actividades del estado.

El ejercicio de la función pública, encomendada al Estado por el pueblo soberano, sólo es posible a través de la actividad que sus servidores prestan para atender a la satisfacción de los intereses colectivos.

Finalmente podemos determinar que la función pública es la relación entre el Estado y los individuos que la conforman, quienes responden a intereses superiores de carácter público y cuya actividad la realizan para cumplir los fines del Estado y la cual se precisa en un precepto constitucional o en la ley que lo reglamenta, que fija en cada caso, cuáles son las facultades y deberes que tiene el servidor público para lograr el mejor aprovechamiento de su actividad oficial.

### **2.3 LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL DESEMPEÑO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONFORME A LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 109 CONSTITUCIONAL.**

La creación del Estado tiene como objetivo el “bien común”, por considerar a toda la población, se denomina “bien público” al ser adoptado por el Estado. Toda actividad del Estado tiene como fin último, cooperar a la evolución progresiva, en

primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además, colaborar a la evolución de la especie para alcanzar los propósitos que se ha fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diversos campos y uno de los campos en los que actúa es en el de tratar de satisfacer las necesidades que la población requiere a través de la prestación de un “servicio público”.

Los seres humanos tenemos necesidades esenciales que como individuos no podemos solventar. La suma de necesidades individuales forman las necesidades sociales. Así tenemos que la educación, antes sólo era propia de una necesidad privilegiada, hoy en día se ha convertido un imperativo para toda la sociedad, como lo han venido a ser también las comunicaciones, la sanidad pública, la energía eléctrica, etc., siendo éstas sólo algunas de las necesidades que la sociedad requiere en la actualidad.

Estas necesidades son satisfechas por el Estado a través de una multiplicidad de servicios correspondientes a labores específicas que solo le competen a éste en su carácter de administrador público, encontrándose en este caso ante un servicio público.

La estructura de la Administración Pública se integra por un conjunto de órganos encargados de realizar la prestación del servicio público. Como hemos mencionado con anterioridad, esta organización administrativa requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos, que aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones lo cual hemos definido como ejercicio de la función pública.

Para que la función pública y los servicios públicos se proporcionen con ética, es indispensable que el servidor público que lo preste o proporcione, lo haga de conformidad con el conjunto de normas jurídicas que rigen su desempeño cuya finalidad es que se brinde una mejor función pública y se acentúe cada vez más la ética del servidor público.

El desempeño de los servidores públicos se encuentra regulada constitucionalmente a través del Título Cuarto Constitucional, en su artículo 109, fracción II, la cual señala la fuente de la responsabilidad administrativa de los

servidores públicos, en virtud de que de su contenido se desprende que se aplicará las sanciones respectivas cuando por sus actos u omisiones afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al ser el ordenamiento principal que contiene las normas jurídicas para el cumplimiento de los principios constitucionales que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así como las responsabilidades de carácter administrativo en que incurren en caso de incumplimiento y las respectivas sanciones y procedimientos administrativos, pero la Ley en cita, específicamente en su artículo 8º habla de principios éticos y administrativos bajo los cuales los servidores públicos deben ejercer su cargo; para conocer más a fondo a que se refieren estos valores que tutela el artículo referido, definiremos cada uno de ellos en los apartados subsecuentes.

Así mismo, señalaremos en cada uno de esos valores las conductas que se encuadran en las fracciones contenidas en el artículo 8 que les correspondan, las cuales constituyen las obligaciones de los servidores públicos y cuya violación o incumplimiento significa incurrir en responsabilidad administrativa.

### **2.3.1 LEGALIDAD**

“Esta es la faceta más valiosa del régimen del Estado de Derecho, reza el principio: las autoridades públicas sólo pueden hacer lo que la ley les autorice. En consecuencia, ninguna autoridad legislativa, judicial o administrativa puede realizar actividad alguna si no esta prevista o autorizada por la ley. Es la autolimitación que consiente la autoridad dentro de éste régimen.”<sup>22</sup>

Es el principio fundamental para la existencia del Estado de Derecho y supone que toda conducta y procedimiento debe estar regulado expresamente por la ley.

---

<sup>22</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª. Ed., México 1999.

Este principio obedece al principio consagrado en el artículo 16 de la Constitución como garantía de legalidad hacia los particulares en los siguientes términos: “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”.

Fundar es citar correctamente la ley y sus preceptos relativos a la motivación, especialmente los que faculden a la autoridad para realizar el acto; motivar es señalar los hechos o las situaciones en que se apoya.

En palabras simples y aplicando dicho principio a la función pública del servidor público, se puede mencionar que, el mismo esta obligado a actuar de acuerdo a lo estipulado en la Ley, teniendo en consideración los principios de justicia y equidad; el principio de legalidad consiste en: *lo que no esta expresamente permitido en ley, está prohibido para los servidores públicos*, es decir, el servidor público no puede ir más allá de lo que la Ley le permite expresamente.

Implica atender tanto el texto de las leyes como los principios y valores que tutelan, así como los fines y objetivos que el orden jurídico o disposiciones específicas que deben de tomar en cuenta de manera explícita.

Este principio, prevé la obligación de los servidores públicos de conducirse, en el desempeño de sus funciones, de que el motivo de su actuación sea acorde y en total apego a lo que las leyes le permiten expresamente.

<p>Artículo 8.- ...</p> <p>II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;</p> <p>IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;</p> <p>V.- Custodiar y cuidar la documentación e</p>	<p><b>LEGALIDAD</b></p>
---	-------------------------

<p>información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;</p> <p>VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;</p> <p>XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;</p> <p>XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;</p> <p>XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;</p> <p>XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;</p> <p>XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.</p>	
---	--

### 2.3.2 HONRADEZ

“Para ello debe atenderse y fundar la actuación en la buena fe, la verdad y en general, las virtudes que la moral pública aconseje, se trata más de una actitud que de resultados o consecuencias concretas.”<sup>23</sup>

<sup>23</sup> TRON PETIT, Jean Claude y otro, La nulidad de los actos administrativos, Edit. Porrúa, México 2005, pag. 12.

En palabras más simples, podemos decir que la honradez es la cualidad de la persona honrada, es decir, de aquel que procede de acuerdo a la razón, con rectitud, integridad y desinterés, actúa sin que el lucro sea la finalidad principal.

Tomando en consideración que el servidor público actúa en representación del Estado para cumplir con los fines para lo cual fue creado, debe reflejar dichos valores en el desempeño de sus funciones, dirigiéndose con honradez hacia dicho ente y hacia los gobernados a quienes el Estado pretende satisfacer sus necesidades. En resumen, significa conducirse con integridad y rectitud.

<p>Artículo 8.- ...</p> <p>XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.</p> <p>El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;</p> <p>XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el</p>	<p style="text-align: center;"><b>HONRADEZ</b></p>
---	--

servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que

<p>haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión,</p>	
--	--

### 2.3.3 LEALTAD

Este principio se encuentra “especialmente vinculado con la pertenencia a organizaciones, el comportamiento de los miembros debe estar basado en actitudes de confiabilidad y solidaridad que respondan a intereses nacionales.”<sup>24</sup>

La lealtad es un corresponder, una obligación que se tiene al haber obtenido algo provechoso. Es un compromiso a defender lo que creemos y en quien creemos. Por eso el concepto de la lealtad se da en temas como la Patria, el trabajo, la familia o la amistad. Cuando algo o alguien nos ha dado algo bueno, le debemos mucho más que agradecimiento; hacer aquello con lo que uno se ha comprometido aun entre circunstancias cambiantes.

La lealtad es deber propio de un hombre de bien y condición indispensable de aquél que presta un servicio público, ya que en ellos se depositan, tanto por parte del estado como por los gobernados, nuestra confianza; ser leal es el que no traiciona, el que hace honor a un compromiso verbal o existencia.

La lealtad debe obligar a los servidores públicos de tal manera que debe superar sus intereses o pasiones personales para servir al estado y a los gobernados.

En resumen, significa ejercer la función pública siguiendo los cánones de honor siendo recto y fiel a las instituciones, al Estado, sin permitir que vínculos afectivos o políticos con personas o grupos políticos, lo obliguen a desviarse de la encomienda y lo hagan actuar conforme a intereses creados.

<p>Artículo 8.- ...</p>	
-------------------------	--

<sup>24</sup> Ibídem pag. 13

## LEALTAD

- V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- XI.- ...

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

- XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del

empleo, cargo o comisión.	
---------------------------	--

### 2.3.4 IMPARCIALIDAD

Podemos decir que este principio refiere, en términos generales, al desinterés frente a las partes, al trato sin favoritismos, equidistante y ecuánime; también se manifiesta la imparcialidad en forma de indiferencia y desapasionamiento.

“En el caso de la Administración no se debe entender esta actitud, igual a la que se exige a los jueces, en razón de que siempre debe prevalecer la interpretación legal tendiente a obtener consecuencias que beneficien al interés público y conducentes a la máxima satisfacción de las necesidades sociales, así como el buen funcionamiento del servicio público, conducente a ello. En cambio, en el caso de la Judicatura, el juez debe ser ajeno e independiente a los intereses de las partes en conflicto, aspecto que no es recomendable que observe la autoridad administrativa, más que una confronta de intereses privados, pero no cuando este de por medio satisfacer necesidades e intereses públicos en relación a otros de carácter meramente privado.”<sup>25</sup>

“La imparcialidad, garantiza la plena vivencia de los valores jurídicosociales. El principio de imparcialidad, es previo a otro cualquiera en el proceso judicial. Está en el fundamento del procedimiento garantizando todos los razonamientos rectores que guían el proceso judicial.”<sup>26</sup>

Es decir, que la actuación de los servidores públicos debe ser, en cierto punto, neutral y de acuerdo a la Ley, sin que intervengan intereses personales y por otro lado, sin beneficiar dichos intereses personales y de aquéllos intereses particulares sobre los beneficios de la colectividad y del estado.

Artículo 8.- ... I.- Cumplir el servicio que le sea	<b>IMPARCIALIDAD</b>
--	----------------------

<sup>25</sup> Idem pag.13.

<sup>26</sup> Enciclopedia Jurídica Ameba, Tomo XVII, pag. 970.

<p>encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;</p> <p>VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;</p> <p>IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;</p> <p>X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;</p>	
---	--

### 2.3.4 EFICIENCIA

“Es la capacidad y aptitud para obtener determinado efecto; es la obtención expeditiva o económica de una finalidad.”<sup>27</sup>

“Este principio que la Constitución establece, como objetivo de la gestión pública, no es algo fácil de definir ya que, en un sentido estricto, puede significar la mayor obtención de resultados con el menor uso de recursos; o bien, lo que es más propiamente la eficacia que implica alcanzar los fines, calidad y objetivos que la propia normatividad y la propia naturaleza de la gestión imponen”.<sup>28</sup>

En la aplicación al régimen de los servidores públicos, podemos advertir que la eficiencia es la virtud para lograr algo, en relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado, es decir, la productividad; en pocas palabras, es la capacidad de hacer lo más con lo menos posible (tiempo, dinero, esfuerzo).

<sup>27</sup> CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L., 21ª. Edición, Argentina 1989, pag. 380.

<sup>28</sup> TRON PETIT, Jean Claude y otro, Ob. Cit. Pag. 13.

<p>Artículo 8.- ...</p> <p>I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;</p> <p>III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;</p> <p>VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;</p> <p>XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;</p> <p>XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;</p> <p>XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.</p>	<p><b>EFICIENCIA</b></p>
---	--------------------------

## **2.4 LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PREVISTAS EN EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

La particular situación que presentan los servidores públicos los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que si en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su cumplimiento.

El presente apartado, tiene como finalidad de desarrollar las clases de responsabilidad a las que pueden ser acreedores los servidores públicos, debido

a que en el ejercicio de sus atribuciones se creó la necesidad de fijar responsabilidades cuando esta función se ejerza en forma indebida; tales disposiciones fueron consagradas en el Título Cuarto de la Carta Magna, en el cual se estatuyen la responsabilidad: *civil*, cuando el servidor público en su desempeño, obtiene un lucro indebido o causa daños y perjuicios a la hacienda pública o a los particulares; *política*, cuando en el ejercicio de sus funciones, los servidores públicos adopten conductas que perjudiquen los intereses públicos básicos o el buen despacho de los asuntos de su legal competencia, es decir, cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos; la de carácter *penal*, por los delitos perpetrados por dichos sujetos, es decir, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales; y la de índole *administrativa*, cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia inherentes al ejercicio de la función pública.

Así mismo, es de mencionar que nuestra carta magna establece en el antepenúltimo párrafo del artículo 109 constitucional, que los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas serán **autónomos**, es decir, que cada uno de los procedimientos podrá llevarse a cabo sin que se supedita a la existencia de otro, pudiendo existir sanciones de diversa índole pero sin que se imponga dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

#### **2.4.1 RESPONSABILIDAD POLÍTICA**

“La responsabilidad política es aquélla que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales”.<sup>29</sup>

Lo anterior, en base a lo establecido en la fracción I del artículo 109 constitucional, mismo que a la letra señala:

---

<sup>29</sup> Ob.Cit. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, pag. 91.

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

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

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

Al respecto la Constitución establece en el primer y segundo párrafo del artículo 110, los sujetos de responsabilidad política de la siguiente manera:

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

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

En razón de las características de los sujetos de juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Por lo que hace a los funcionarios mencionados en el párrafo segundo del mencionado artículo 110, su responsabilidad política a nivel federal se genera, 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 en su caso sería estudiada y resuelta por el Congreso Federal, con carácter meramente declarativo, toda vez que sería la legislatura local a la que le correspondería resolver en forma definitiva.

En este caso es de mencionar que tratándose de los funcionarios locales, la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en que consiste la gravedad de la violación.

Por lo que hace a las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales, las mismas se encuentran establecidas en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que son:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones derivadas de la responsabilidad política se encuentran establecidas en el tercer párrafo del multicitado artículo 110 constitucional, así como en el artículo 8º de la mencionada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y las cuales consisten en la destitución y la inhabilitación hasta por el término de 20 años.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se explica a continuación.

Conforme a lo establecido en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados por las conductas mencionadas en párrafos anteriores, la cual deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios mismas que en caso de estar en posesión de alguna autoridad, y ante dicho señalamiento del promovente, quien deberá mencionar la autoridad o autoridades que las tienen en su poder para que posteriormente la Subcomisión de examen previo este en posibilidad de solicitarlas a quien corresponda para los efectos conducentes.

Posteriormente, dicha denuncia deberá ser ratificada ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados dentro de los tres días posteriores a su presentación tal y

como observa el inciso a) del artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que posteriormente la misma sea turnada a la Subcomisión de Examen Previo para su trámite misma que dará cuenta del turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados así como deberá determinar en un término no mayor a treinta días si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º de la mencionada Ley; si la conducta atribuida al servidor público presuntamente responsable corresponde a alguna de las enumeradas por el citado artículo 7º de la misma Ley, si existen elementos de prueba suficientes para presumir que la conducta infractora del servidor público permite incoar el juicio político.

Una vez analizado y determinado lo anterior, en el caso de que la Subcomisión considere que la conducta del servidor público no se encuadra en los supuestos sancionables mediante juicio político o en caso de no contar con elementos de prueba suficientes, determinará desechar de plano la denuncia que se hubiere presentado.

En caso de que la Subcomisión considere que se cumplen con los requisitos de procedibilidad, entonces declarará procedente el escrito de denuncia y turnará al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia del Senado de la República, para formular la resolución correspondiente y posteriormente ordenar su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

La mencionada Sección Instructora practicará las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado y formulando sus conclusiones en donde determinará la inocencia de encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en la que se haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. 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, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que presenten y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación y cuyo resultado se conformará de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

#### **2.4.2 RESPONSABILIDAD PENAL**

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional, el cual a la letra establece:

Artículo 109.-....

...

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

...

Por lo que para tales efectos, en el Título Décimo y Decimoprimer del Código Penal Federal, el cual comprende los artículos 212 al 226, a través de los cuales se tipifican las figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, los cuales se refieren a los siguientes:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de Autoridad;
3. Desaparición forzada de personas;
4. Coalición de servidores públicos;
5. Uso indebido de atribuciones y facultades;
6. Concusión;
7. Intimidación;
8. Ejercicio abusivo de funciones;
9. Tráfico de influencias;

10. Cohecho;
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros;
12. Peculado;
13. Enriquecimiento ilícito.

En los mencionados delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

El artículo 212 del Código Penal establece que es servidor público, para los efectos de sus Títulos Décimo y Decimoprimer, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales, los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales. El contenido del dispositivo de referencia no deja lugar a dudas sobre quienes son considerados como servidores públicos para los efectos de la legislación penal, toda vez que refiere a los funcionarios, empleados y trabajadores de base adscritos a la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, en sus variantes de centralizada o paraestatal, al Poder Legislativo Federal, al Poder Judicial Federal o del Distrito Federal, al Poder Judicial Federal o del Distrito Federal y a los que manejen recursos y fondos económicos federales, así como los funcionarios estatales.

En caso de los servidores públicos, la responsabilidad penal se presenta cuando éste infringe lo dispuesto por alguno de los preceptos contenidos en los Títulos Décimo y Decimoprimer del Código Penal.

Sin embargo, es necesario considerar la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará; lo anterior toda vez que para el caso de la responsabilidad penal

existe *protección constitucional*, la cual se otorga a los servidores públicos que por la naturaleza de sus encargos podrían considerarse de alta jerarquía y para lo cual en caso de comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión, apruebe actuar contra el inculpado.

Esta protección 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 que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada "*Declaración de Procedencia*".

"La declaración de procedencia es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente jurisdiccional, que se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal para posibilitar la procedencia de la acción penal que se derive de las denuncias penales que se interpongan en su contra."<sup>30</sup>

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son aquellos señalados en el artículo 111 de nuestra Carta Magna los cuales son:

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

...

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

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pag. 263.

*comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”*

En cuanto a la responsabilidad penal con relación al Presidente de la República, podemos mencionar que únicamente podrá ser acusado por atrición a la patria y delitos graves del orden común, para poder proceder penalmente contra él, solamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla exclusivamente la declaración de procedencia en el caso de presentación de denuncias o querellas de particular o por requerimiento del Ministerio Público que se formulen en contra de los servidores, refiriéndola solamente a las cuestiones de carácter penal. Es decir, por lo que hace a demandas del orden civil, mercantil o laboral, no se requiere la declaración de procedencia, por que en estos supuestos la demanda no implica la existencia de responsabilidad del funcionario como tal, sino que es demandado como particular a diferencia de los casos de responsabilidad política o administrativa, en donde, su calidad de servidor público es la que provoca la posibilidad legal de exigir cuentas de su actuación.

El procedimiento para la declaración de procedencia es accionado por la existencia de la denuncia penal correspondiente y/o requerimiento del Ministerio Público cuando se hayan cumplido los requisitos procesales correspondientes para el ejercicio de la acción penal.

El procedimiento especial relativo a la Declaración de Procedencia sólo podrá instaurarse en contra de los servidores públicos anteriormente citados en el artículo 111 constitucional durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión o dentro de un año después de la conclusión de los mismos.

Es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará en lo pertinente de acuerdo a lo previsto para el juicio político.

En primer lugar, el Ministerio Público debe tener debidamente integrada la averiguación previa para que posteriormente haga esta situación del conocimiento de la Cámara de Diputados para que declare la procedencia de la denuncia y de la acción penal a través de la Oficialía Mayor de la misma, toda vez que si el ciudadano presenta la denuncia directamente ante el órgano legislativo se desechará de plano.

Por tanto, la Oficialía Mayor de la Cámara deberá remitir la denuncia, querella o requerimientos del Ministerio Público a la Sección Instructora, la cual se encontrará integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos procurará establecer:

- a) Sí el inculpado es servidor público;
- b) La subsistencia del *fuero constitucional*;
- c) Si se encuentra en ejercicio de su encargo;
- d) La existencia del delito;
- e) La probable responsabilidad del inculpado.

En el caso de que la Sección Instructora determine que la denuncia es notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara de Diputados para que esta resuelva si se desecha o se continúa con el procedimiento.

Dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora deberá rendir su dictamen para que el Presidente de la Cámara de Diputados anuncie, de ser el caso, que se deberá erigir como Jurado de Procedencia, por lo que en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos y después de que lo hagan se les retirará del recinto para que la Sección Instructora proceda a la discusión y votación correspondiente.

Sí se resuelve que se debe proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la

jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

Sin embargo, si la resolución de la Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su cargo o empleo, pues la misma no juzga los fundamentos de la acusación.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia se seguirá el procedimiento establecido para los funcionarios federales, pero la declaración de procedencia será para efecto de que se comunique a la legislatura local, para que en el ejercicio de su competencia, actúe como corresponda, lo anterior de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto que el servidor público desempeña alguno de los encargos que hace referencia el mencionado artículo 111 constitucional.

### **2.4.3 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 públicos tienen la obligación de

salvaguardar los intereses jurídicos y económicos en todas las actividades en que el Estado sea parte.

Dicha Responsabilidad tiene su fuente constitucional en la reforma al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 14 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, adición que en su parte conducente señala lo siguiente:

***“Artículo 113.- ...***

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

Consecuentemente, quedó incorporado de manera definitiva en nuestro derecho positivo mexicano la garantía mediante la cual el particular podrá reclamar al Estado el daño patrimonial derivado de la actividad administrativa irregular, cuando aquél no tenga la obligación jurídica de soportarlo. Lo anterior, junto con otras garantías existentes, vienen a fortalecer de una manera notable el Estado de Derecho en México.

En ese tenor, resultó improrrogable la expedición de la ley reglamentaria correspondiente, que permitió desarrollar un sistema de responsabilidad general, objetiva y directa del Estado, con lo cual se reconoce la obligación de éste de resarcir los daños y perjuicios que irroque a los particulares, cuando éstos no tengan la obligación jurídica de soportarlos, naciendo así la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que derogó lo dispuesto por el artículo 33 y último párrafo del artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el artículo 1927 del Código Civil Federal, mismos que contemplaban de forma por demás imprecisa la Responsabilidad Civil del Estado frente a los particulares.

En el Capítulo I de la mencionada Ley, denominado “Disposiciones Generales”, se define lo que debe entenderse por actividad administrativa irregular, definiéndola como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no

tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.“

Esta noción como puede apreciarse, asocia la irregularidad con la producción de daños, ya que no se puede hablar de que la Administración Pública tenga como actividad propia la irregularidad. De otra manera no se respetaría el carácter objetivo de la responsabilidad y se estaría refiriendo a la actividad ilícita, que es la que fundamenta la responsabilidad subjetiva.

Con ello, se deja claro el carácter objetivo y directo de la responsabilidad del Estado a que se refiere el párrafo segundo del artículo 113 Constitucional.

Es decir, no se tiene que demostrar la responsabilidad de alguno de sus agentes o servidores públicos, como lo hace la teoría subjetiva de la responsabilidad basada en la culpa o hecho ilícito, sino que será, precisamente, el Estado, quien responda de los daños y perjuicios; con una responsabilidad objetiva y directa.

En relación con el Capítulo III, denominado “Del Procedimiento”, menciona en su artículo 18 que la parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conforme a lo establecido por la relativamente nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así mismo, las resoluciones o sentencias que se dicten con motivo de los reclamos que prevé la ley deberán contener, entre otros elementos, el relativo a la existencia o no de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida; y, en su caso, la valoración del daño causado, así como el monto en dinero o en especie de la indemnización, explicando los criterios utilizados para su cuantificación.

Al respecto, es conveniente resaltar que necesariamente deberá existir una relación de causa-efecto, es decir, deberá acreditarse un vínculo entre las actividades que se lleven a cabo como consecuencia de la prestación de los servicios públicos por parte de la Administración Pública y el daño patrimonial que se cause al particular que no tenga la obligación jurídica de soportarlo, lo cual puede considerarse como el aspecto medular para acreditar la responsabilidad patrimonial del Estado.

En el capítulo V denominado “Del Derecho del Estado de repetir contra los Servidores Públicos”, destaca el hecho de que el Estado podrá repetir en contra de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta, una vez que se haya determinado su responsabilidad (como falta grave) en el daño o perjuicio causado, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En cuanto a la gravedad de la infracción se calificará de acuerdo a los criterios que establece esa misma Ley.

Lo anterior, en virtud de que no sea sólo el Estado quien soporte la carga de hacer frente al pago de las indemnizaciones, puesto que en muchas circunstancias, son los servidores públicos quienes actúan de mala fe, ilicitud, dolo o negligencia y son ellos quienes deberán enfrentar también las consecuencias de sus actos.

El presente régimen de responsabilidad es de reciente creación por lo que será necesario que los particulares pongan en marcha dicho mecanismo, con la finalidad de determinar su eficacia que conlleve su perfeccionamiento con beneficio a los particulares.

#### **2.4.4 LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

En el presente apartado se tocará lo referente a la Responsabilidad Administrativa de forma muy breve debido a que la misma se desarrollará de manera más amplia con todas sus particularidades dentro del tercer capítulo del presente trabajo de investigación.

En primer lugar señalaremos que la fuente constitucional de la Responsabilidad Administrativa deviene de la fracción III del artículo 109 constitucional, el cual a la letra establece:

***“Artículo 109.*** *El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y*

*las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:*

...

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

Dichas sanciones administrativas se aplicarán a los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones realicen actos u omisiones que vayan en detrimento de la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

A partir de esos principios, condensados en la legalidad y eficiencia que rigen la función pública se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002 y cuya aplicación corresponde básicamente a la Secretaría de la Función Pública; en esa ley se determinan las obligaciones de los trabajadores del estado, para un adecuado desempeño de sus labores, así como las sanciones y los procedimientos para aplicarlas en caso de que incurran en actos u omisiones previstas por dicha ley en su artículo 8º como infracciones sancionables por la misma.

Las sanciones por infracciones administrativas, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son: amonestación, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño o perjuicio que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa con base en leyes y procedimientos administrativos.

Es de señalada importancia y actualidad, la función del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, el cual tiene como principal tarea el vigilar la evolución patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a lo establecido en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para lo cual fue emitido en fecha 19 de abril de 2002 el “Acuerdo que Establece las Normas que Determinan como Obligatoria la Presentación de las Declaraciones de Situación Patrimonial de los Servidores Públicos a través de medios de Comunicación Electrónica” en relación al Acuerdo emitido por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública de fecha 4 de abril de 1997 que determina la obligación de presentar la Declaración Patrimonial a todo el personal que se encuentre desempeñando un empleo, cargo o comisión en el servicio público mediante contrato de honorarios; así se capta la información acerca de los bienes de los trabajadores del estado, que sirve de base para realizar la detección de posibles ilícitos. La información debe proporcionarse al inicio y la terminación de la relación laboral y cada año en que esta dure; esa obligación corresponde a todo servidor público a partir de jefe de departamento o su equivalente.

**CAPÍTULO III**  
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO EN LA LEY**  
**FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS**  
**SERVIDORES PÚBLICOS.**

El 31 de diciembre de 1982 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que posteriormente fue derogada parcialmente en sus Títulos Primero, Tercero y Cuarto, los cuales referían lo concerniente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; lo anterior determinó el nacimiento a la vida jurídica de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, misma que regula exclusivamente las responsabilidades administrativas, por lo cual la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos quedó para regular lo relativo al Juicio Político y el Procedimiento para la Declaración de Procedencia, señalando en su parte conducente los sujetos a dicho procedimiento, las causas por las cuales se instaura y las sanciones a que se hacen acreedores quienes la infrinjan, así como la responsabilidad administrativa de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de los servidores públicos pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal.

Cabe mencionar que la perspectiva del presente trabajo de investigación es de carácter federal, por lo que en el presente capítulo nos referiremos a los elementos de las responsabilidades administrativas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al ser la que regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo Federal.

Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa cuando en el desempeño de sus funciones, su conducta contraviene, principalmente, lo previsto en las veinticuatro fracciones del artículo 8 de la mencionada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las obligaciones contenidas en dicho numeral tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que se tutelan

en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos, acuerdos y manuales de organización interna que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, permitiendo a la autoridad sancionadora allegarse de diversos ordenamientos que le permitan determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa.

### **3.1 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.**

Los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa son todos los referidos por el artículo 108 de la Constitución:

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que además de los mencionados en la Constitución que desempeñen un empleo, cargo o comisión, también se refutarán como servidores públicos a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

***“ARTICULO 2.- Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”***

Por lo tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, un contrato de honorarios o una designación de cualquier otra naturaleza.

Este es el avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución del “servidor público”, para participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de un catálogo de obligaciones que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

Consecuentemente, podemos señalar que el sujeto activo como autor de hecho ilícito, es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de servidor público que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Por lo que si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y por lo tanto, no podrá violarlas.

El poder disciplinario se ejerce sobre todos los funcionarios administrativos, sea que actúen en la administración centralizada o descentralizada, pero con calidad la funcionario es indispensable.

Cabe comentar que los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente comprende a los servidores públicos en el ámbito federal, haciendo alusión en su artículo segundo transitorio, que las disposiciones de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, seguirán aplicándose en dicha materia los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

Derivado de lo anterior, los sujetos de responsabilidad administrativa pertenecientes a la Administración Pública del Distrito Federal, se encuentran previstos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mientras que los pertenecientes al ámbito federal, se precisan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el campo de la Administración Pública Federal, el único servidor público que no es sujeto responsable de infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del artículo 108 constitucional, que expresamente dispone: “El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común”, lo cual resulta explicable, ya que como jefe del Ejecutivo, no hay quien pueda sancionarlo, puesto que no tiene superior jerárquico.

### **3.2 AUTORIDADES COMPETENTES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES.**

“Se admite que en toda organización social existe implícita una potestad de corrección o disciplina que los individuos u órganos competentes, conforme a ciertas reglas de derecho objetivo, tienen atribuidas para prevenir o castigar faltas de los miembros de la misma, a efecto de conservar la unidad en la realización de sus finalidades y el correcto ejercicio de los medios para lograrlas. Así, en la *auctoritas pater* y en las asociaciones o comunidades pre-constitucionales y aún en los diferentes sectores institucionales de las comunidades públicas y privadas.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> ORTÍZ REYES, Gabriel, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988,p.108.

“El poder disciplinario es un derecho público subjetivo del Estado o de un ente autárquico, sea este territorial como la comunidad o la provincia, o simplemente institucional. El acto a que hacemos referencia es un acto de imperio, en el cual se manifiesta la soberanía estatal, no importa si se ejerce por medio de órganos directos o indirectos. La persona contra la cual se manifiesta entra por tal razón en el estado de sujeción de *status subjectionis*.”<sup>32</sup>

Consecuentemente, podemos determinar que la facultad sancionadora por faltas cometidas por los servidores públicos del Estado en el ejercicio de sus funciones, le corresponde a cada uno de los poderes que integran la Unión, para que internamente y de conformidad a los procedimientos que la ley exige, procedan a imponer las sanciones correspondientes.

De esa forma, tenemos que en el Poder Legislativo Federal cuenta, además de los funcionarios que gozan de inmunidad procesal (Diputados y Senadores), también se hallan funcionarios que carecen de ella como lo son los trabajadores de confianza y de base, quienes son legalmente responsables por el desempeño de sus funciones y actividades laborales y, por ende, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría Interna con facultades para recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías, aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, los artículos 112 y 113 de la Ley Orgánica de la Cámara establece que la misma cuenta con una Contraloría Interna la cual tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentarle un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La

---

<sup>32</sup> Op. Cit. p. 84

Contraloría Interna tiene facultades para auditar a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que le sean asignados por la Cámara de Senadores, quien debe presentar al Pleno, por conducto de la mesa directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara y una vez aprobado será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

Por otro lado, por lo que hace al Poder Judicial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos concede facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal para aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas de los empleados y trabajadores del Poder Judicial de la Federación, toda vez que sus propios ordenamientos contemplan los órganos y sistemas facultados para conocer de ellas, instaurar el procedimiento disciplinario y aplicar las sanciones en los casos señalados por dicho ordenamiento, lo anterior de conformidad con lo previsto en el Título Octavo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación no son estrictamente sujetos en materia de responsabilidad administrativa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por que su Ley Orgánica contempla los órganos de control, los sujetos, los procedimientos y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento.

Lo anterior excluyendo a los servidores públicos que se mencionan en el artículo 110 y 111 constitucional, ya que los mismos quedan sujetos al procedimiento de juicio político y de declaración de procedencia contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Finalmente por lo que hace al Poder Ejecutivo, es de mencionar que de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deben existir los Órganos Internos de Control con áreas encargadas del conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores

públicos adscritos a su competencia, como lo son las Áreas de Quejas y Denuncias. Así mismo, forma parte de dichos Órganos Internos de Control el Área de Responsabilidades, la cual es la competente para llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario, aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en su caso sancionar de conformidad con la citada Ley.

Por lo anterior, de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 61 y 62 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y con fundamento en lo dispuesto por las fracciones I y II del artículo 67 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se regula el fundamento jurídico que norma la actuación de la Secretaría para vigilar, investigar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos federales y en su caso aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así mismo facultar a los Titulares de los Órganos Internos de Control, a los Titulares de las Áreas de Quejas y Denuncias y Responsabilidades para recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones conferidas a los servidores públicos así como instaurar los procedimientos administrativos de responsabilidades.

Por lo que hace a la Procuraduría General de la República, sus servidores públicos son sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por lo que se les podrá imponer, mediante el procedimiento que previene la Ley, las sanciones disciplinarias contempladas en este ordenamiento cuando incurran en faltas o infracciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. En el caso de los agentes de la policía judicial, se aplicarán las mismas sanciones pero el servidor público encargado del mando o supervisión de dicha policía podrá imponer correctivos disciplinarios consistentes en el arresto hasta por 36 horas y retención en el servicio o privación del servicio de salida, hasta por quince días si la gravedad de la falta lo amerita. Contra esos correctivos el servidor público sancionado podrá interponer el recurso de rectificación que prevé el procedimiento especial. Cuando la conducta de que se trate entrañe la comisión de un delito se dará vista al Ministerio Públicos Federal para que proceda según corresponda. Además la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece un procedimiento especial para

los agentes del ministerio público federal, los agentes de la policía judicial federal y los peritos, en lo conducente cuando incurran en las responsabilidades o infrinjan las obligaciones que en una sección especial de dicha ley se consignan.

Por lo anteriormente descrito, se puede concluir según lo dispuesto en los artículos 3 y 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece lo siguiente:

***“ARTICULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:***

*I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*

*II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*

*III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;*

*IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*

*V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;*

*VI.- El Instituto Federal Electoral;*

*VII.- La Auditoría Superior de la Federación;*

*VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*

*IX.- El Banco de México, y*

*X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.”*

...

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

Por lo que se puede determinar que dichos artículos prevén el establecimiento de órganos y sistemas en cada uno de los Poderes de la Unión y en entidades particularmente señaladas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Así mismo, a través del contenido de dichos artículos se pueden identificar como autoridades las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal, los Tribunales Administrativos, Agrario, Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México; es decir, además del respeto al principio de la División de Poderes, se hace un reconocimiento de la autonomía de ciertas entidades que por su naturaleza no quedan supeditados a ninguno de los tres poderes clásicos, por lo que en cada uno de los organismos quedan establecidos sus propios sistemas de responsabilidades.

### **3.3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

Para poder continuar con el desarrollo del presente capítulo, es necesario determinar el concepto y características del procedimiento administrativo, para lo cual definiremos en primer lugar el término proceso como “el conjunto de actos regulados por la ley y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante la decisión del juez competente”<sup>33</sup>. El proceso tiene como finalidad la solución de un conflicto.

Una definición actual de Procedimiento administrativo es “aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o una autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo”.<sup>34</sup>

El procedimiento administrativo puede ser de oficio o a petición de parte. El primero, también conocido como vinculado, es aquel que llevan a cabo las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones. El segundo es que requiere impulso del particular para la realización de un acto administrativo, o para la ejecución de éste.

---

<sup>33</sup> DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, 1985, pág. 493.

<sup>34</sup> ACOSTA RROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, México, 1993, pág. 774.

Por lo que hace al procedimiento administrativo de responsabilidades, tiene su origen en la actuación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal y como lo hemos mencionado con anterioridad esta se deriva de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para lo cual el Ejecutivo Federal determina que la Secretaría de la Función Pública es la encargada de la vigilancia para el cumplimiento de las dichas disposiciones, siendo la mencionada dependencia la que debe constituir el órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales por estar dotada de las atribuciones necesarias, en términos del artículo 37 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que se encuentran:

- ◆ Atribuciones Materialmente Legislativas.
- ◆ Atribuciones de Control.
- ◆ Atribuciones de Coordinación y Cooperación.
- ◆ Atribuciones de Fiscalización y Vigilancia.
- ◆ Atribuciones Registrales.
- ◆ Atribuciones en materia de Transparencia Gubernamental para prevenir y sancionar la corrupción.
- ◆ Atribuciones para nombrar personal de apoyo.

De dichas atribuciones, las que más captan nuestro interés son las de fiscalización y vigilancia, así como aquellas para prevenir y sancionar la corrupción.

Las atribuciones de Fiscalización y Vigilancia otorgadas a la Secretaría de la Función Pública, son las siguientes:

- ◆ Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como apoyar y asesorar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- ◆ Vigilar el cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

- ◆ Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos internos de control, que con normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- ◆ Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran en las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control.
- ◆ Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como aquellas que hayan sido objeto de fiscalización e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas.

Las atribuciones con las que cuenta la Secretaría de la Función Pública para prevenir y sancionar la corrupción son:

- ◆ Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes.
- ◆ Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan consistir alguna responsabilidad en términos de Ley, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.
- ◆ Prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público.
- ◆ Consecuentemente, para el mejor cumplimiento y desarrollo de dichas atribuciones, el Secretario de la Función Pública de conformidad con lo establecido en las fracciones XI y XII del artículo 37 de la mencionada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como de lo previsto en el Capítulo IX su reglamento interior, se auxilia de los Órganos Internos de

Control establecidos en cada una de las dependencias de la administración pública centralizada, paraestatal, organismos descentralizados y organismos de participación estatal, mismos que a su vez se encuentran conformados por las áreas de auditoría, responsabilidades y quejas y denuncias, las cuales en el ámbito de sus atribuciones vigilan el desarrollo del sistema de control y evaluación de la función pública gubernamental.

Por lo que a nuestro tema toca, es necesario precisar que los Reglamentos Interiores de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal prevén la existencia de las mencionadas contralorías internas, mismas que cuentan con facultades de fiscalización dentro de las propias dependencias; además de que a estas Unidades Administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; dichos Órganos Internos de Control se encuentran sujetos a las normas, procedimientos y disposiciones generales que emita la Secretaría de la Función Pública, aunque gozan de plena independencia para vigilar, fiscalizar e implementar aquellas acciones administrativas de su competencia.

La vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pretende establecer las etapas que se deben seguir en el procedimiento administrativo de que tratamos, mismas que serán descritas en los párrafos subsecuentes.

### **3.3.1 QUEJA Y DENUNCIA.**

Uno de los puntos medulares en los que descansa la iniciativa de la Ley de la materia, fue establecer la participación ciudadana como una de las formas de prevención y radicación de la corrupción, lo cual se ve reflejado en las atribuciones señaladas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP), las cuales referentes al tema que se trata, referiremos las consistentes en la prevención y sanción de la corrupción de servidores públicos, lo cual tiene su fundamento en lo previsto por el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual señala a la letra lo siguiente:

**“ARTICULO 10.-** *En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.*

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

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

El citado artículo menciona el establecimiento de Unidades específicas a las cuales el público en general tuviera fácil acceso, con el objeto de que cualquier particular denuncie el incumplimiento de los servidores públicos respecto a sus obligaciones legales, con lo cual se pretende establecer un marco jurídico a través del cual se vigilara la actuación de los servidores públicos con la finalidad de que la misma sea de acuerdo a la ley y a los principios rectores de la función pública evitando así la irresponsabilidad de los mismos que ocasionan la corrupción, ineficiencia en la atención al público, falta de probidad y vocación de servicio de tales sujetos. Consecuentemente, se pretende la existencia de un mejor control de sus funciones y una exigencia de responsabilidad ante la sociedad por su mala actuación, lo que procura ocasionar una mejor imagen de los órganos de la administración y una mayor confianza institucional.

Así mismo, deja en claro el compromiso del Estado de crear canales de comunicación de los gobernados ante los órganos y dependencias de aquél, con el objeto de que puedan presentar sus inconformidades o denunciar la responsabilidad administrativa en que pudiere haber incurrido un servidor público, originado por el incumplimiento de sus obligaciones. Dicho de otro modo es una instancia con la que cuentan los particulares para denunciar a los malos servidores públicos.

Además, a través de dicho artículo se garantiza que no basta con que los particulares tengan oportunidad de presentar quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, sino además es menester facilitar dichos canales, evitando trámites, formalidades o plazos excesivos que solo desaniman a aquéllos, volviendo nugatorio tal derecho.

Derivado de dicho artículo y de conformidad con las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, se establecen en el Reglamento Interior de la Secretaría las denominadas Áreas de Quejas y Denuncias, las cuales deben de conocer:

- ◆ De las quejas o denuncias que formulen los servidores públicos en contra de otros servidores públicos federales adscritos al área de su competencia.
- ◆ De las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores públicos adscritos a las dependencias o entidades de Administración Pública Federal.
- ◆ De las quejas o denuncias que sean enviadas por las oficinas respectivas.

En virtud de no existir disposición legal en materia administrativa que determine que se debe entender por quejas y denuncias, debe aludirse a las fuentes del derecho, para lo cual en este caso mencionaremos por una parte la doctrina en materia penal, dentro de la cual podemos señalar que la denuncia “es la acción de dar aviso, poner en conocimiento o comunicar al Ministerio Público hechos que pueden constituir un delito”<sup>35</sup> por lo que hace a la querrela Don Guillermo Colín Sánchez, dice que la querrela “es un derecho potestativo que tiene el ofendido por el delito, para hacerlo del conocimiento de las autoridades y dar anuencia para que sea perseguido”.

“La denuncia es la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellos”<sup>36</sup>.

La denuncia hecha en la forma que antecede entrega los siguientes elementos:

- a) Relación de actos que se estiman delictuosos.- La relación de actos consiste en un simple exponer de lo que ha acaecido. Este simple exponer, no solicita la manifestación del deseo de persecución al autor de esos actos.

---

<sup>35</sup> BAILON VALDOVINOS, Rosalío, Derecho procesal Penal a través de preguntas y respuestas Editorial PACSA, México D.F. 1993, pag. 23.

<sup>36</sup>RIVERA SILVA, Manuel, “El procedimiento Penal”, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1944, pag.90

- b) Hecha ante el órgano investigador; Los mencionados *relación de actos* debe ser hecha al órgano investigador. En efecto, teniendo por objeto la denuncia que el órgano investigador se entere del posible incumplimiento a las disposiciones jurídicas, es obvio que la narración debe ser hecha ante el propio órgano investigador.
- c) Hecha por cualquier persona; lo cual alude a que la denuncia debe ser hecha por cualquier persona no solo por particulares, en virtud de que de conformidad con lo establecido en la fracción XVIII del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que de los servidores públicos que tengan conocimiento de infracciones a dicha Ley o a las demás disposiciones legales, están obligados a comunicarlo inmediatamente a las autoridades competentes, lo cual nos obliga a afirmar que la denuncia puede ser hecha por cualquier persona, dándole a esta última palabra el sentido más amplio para que en él quede involucrado cualquier carácter que la persona denunciante tenga.

“La querrela se puede definir como la denuncia hecha por el ofendido, con el deseo manifiesto de que se persiga al autor.”<sup>37</sup> El análisis de la definición arroja los siguientes elementos:

- a) Una denuncia; No es únicamente el acusar al servidor público determinado que ha cometido alguna irregularidad o inobservancia de las disposiciones legales aplicables, sino que, en cuanto medio para hacer del conocimiento de la autoridad la comisión de un delito, exige una exposición de los hechos que viene a integrar el acto u omisión sancionado por la Ley .
- b) Que esta denuncia sea hecha por la parte ofendida; requisito indispensable, en virtud de que sea hecho por la parte ofendida, pues en este caso entra en juego un interés particular, cuya intensidad es más vigorosa que el daño sufrido a la sociedad con la comisión de las conductas.
- c) Que se manifieste queja; en virtud de que siendo esta un medio de hacer del conocimiento de la comisión de posibles conductas irregulares a la autoridad investigadora para que, por desearlo así el ofendido, se persiga a su autor.

---

<sup>37</sup> *Ibíd*em pag. 96.

- d) Que se manifieste la queja, o sea, el deseo de que se persiga al autor de la irregularidad cometida.

De lo anterior se puede señalar que las diferencias entre la denuncia y querrela son:

- “1. Que la denuncia puede afectar o no al que la hace, mientras que la querrela siempre afecta al que la hace por los hechos delictuosos que se realizaron en su perjuicio.
2. En la Denuncia el denunciante no se puede desistir, en la querrela sí, en la denuncia no opera el desistimiento o el perdón del ofendido, en la querrela sí.
3. En la denuncia los delitos se persiguen de oficio, en la querrela no.
4. La denuncia puede hacerla cualquier persona, en la querrela solamente el ofendido afectado.”<sup>38</sup>

Así mismo, es importante mencionar que por lo que hace a dichas figuras en el derecho administrativo, necesitamos establecer la pauta para regular y normar el criterio a observarse en cuanto a la definición de los términos queja y denuncia a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que a continuación se expone el concepto de dichos vocablos.

Denuncia, “es la instancia por la que una persona física o moral hace del conocimiento de los órganos estatales la comisión de irregularidades en el servicio público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando los actos u omisiones que la originan no le causen agravios personales, es decir, puede denunciar en forma escrita o verbal cualquier persona, aunque no esté directamente interesada ni se vea afectada por los hechos o actos que motivaron la denuncia. De igual modo, con el carácter de denuncia se reciben las instancias producidas o pronunciadas (a causa de las irregularidades en el desempeño de una actividad gubernamental) por una autoridad o persona que actúa en ejercicio de una función pública. En tal sentido se concibe a la denuncia como una

---

<sup>38</sup> Idem 24.

demanda hecha ante la autoridad competente, con el objeto de obtener la imposición de una sanción a un servidor público por alguna irregularidad o falta.”<sup>39</sup>

Por lo que hace a la Queja, podemos mencionar que es una instancia similar a la denuncia por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, la comisión de las irregularidades en el servidor público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, con la salvedad de que en esta los actos u omisiones que la originan le causan agravios a quien la formula. De este modo, sólo podrá presentar una queja la parte directamente afectada o interesada por los hechos o actos que la motivaron.

La queja y denuncia en materia administrativa, por analogía, se puede interpretar de igual forma que en materia penal, en virtud de tener los mismos principios y consecuencias de su presentación tanto para el estado como para los particulares.

Es importante mencionar que de conformidad con lo establecido por la fracción XXI del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los particulares que presenten quejas o denuncias cuentan con la garantía de no ser inhibidos para la presentación de la misma, toda vez que dicha conducta es de igual forma, fuente de responsabilidad administrativa.

### **3.3.2 DE SU RECEPCIÓN, ADMISIÓN Y/O RATIFICACIÓN Y DESAHOGO.**

Las quejas y denuncias pueden presentarse verbalmente o por escrito, por cualquier medio de comunicación que permita a la autoridad allegarse de las mismas, ya sea por fax, teléfono, correo electrónico, etc., señalando preferentemente el nombre y datos de localización del quejoso, de igual forma se debe especificar los supuestos incumplimientos en los que incurrió el servidor público denunciado, su adscripción, mencionar los datos o indicios que permitan a las unidades administrativas realizar las investigaciones pertinentes y el nombre del mismo en caso de ser posible, con la finalidad de que existan elementos que

---

<sup>39</sup> SOBERANES FUENTES, José Luis, La responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Edit. Manuel Porrúa, México 1993, pag.75.

permita a la unidad investigadora allegarse de los medios que permitan la determinación de la existencia o no de la responsabilidad administrativa.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 23 de la Ley de la materia, se dejará constancia por escrito de todas las actividades que se practiquen, declaraciones de testigos o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas.

De conformidad con la normatividad interna, la Unidad de quejas y denuncias pretenderá que la queja o denuncia presentada sea ratificada por el particular, con la finalidad que en caso de ser posible aporte más elementos de los ya descritos, sin embargo el hecho de que la misma no sea ratificada no impedirá a la autoridad investigadora continuar con la integración de la misma para llegar a su determinación.

“La actividad investigadora entraña una labor de auténtica averiguación; de búsqueda constante de las pruebas que acrediten la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan. Durante esta actividad el órgano que la realiza, trata de proveerse de las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos, y poder estar en aptitud de comparecer ante los tribunales a pedir la aplicación de la ley.”<sup>40</sup>

De la actividad investigadora se puede determinar que “está regida por el principio de la oficiosidad. Para la búsqueda de pruebas, hecha por el órgano encargado de la investigación, no se necesita la solicitud de parte, inclusive en los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Iniciada la investigación el órgano investigador, oficiosamente lleva a cabo la búsqueda que hemos mencionado.”<sup>41</sup>

La Unidad de Quejas y Denuncias que se ocupe del asunto debe integrar la información y documentación relativa que permita al órgano administrativo competente contar con los elementos que permitan conocer la existencia de responsabilidad administrativa.

---

<sup>40</sup>RIVERA SILVA, ob.cit. pag.64.

<sup>41</sup> Ibidem pag.65.

Consecuentemente, se puede observar que la etapa de investigación se puede iniciar de forma oficiosa derivada de las facultades de vigilancia, revisión y fiscalización de los órganos internos de control o por la presentación por parte de los particulares de quejas o denuncias, siendo en ambos casos importante la obligación de respetar y hacer respetar la formulación de las mismas.

No obstante que la investigación e instrucción del procedimiento disciplinario ha sido atribuido a las contralorías internas de las dependencias y entidades, cuando la Secretaría de la Función Pública determine que por la importancia y trascendencia del asunto requiera conocer del asunto, podrá atraer el expediente del asunto que se trate.

Es importante destacar que la autoridad administrativa tiene facultades para suspender de sus funciones en forma temporal al servidor público sujeto a la etapa de investigación, cuando el órgano investigador lo considere conveniente para la buena conducción de las diligencias, toda vez que puede darse el caso de que la permanencia del servidor público en el ejercicio de sus funciones llegue a entorpecer las investigaciones artículo 21, fracción V. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

La autoridad investigadora, cuenta con las facultades necesarias para solicitar al interesado que coadyuve con la misma para allegarse de los elementos necesarios para su determinación, con lo cual las quejas o denuncias presentadas pueden ampliarse en caso de existir elementos que posteriormente el interesado pueda aportar que sean de utilidad para la unidad administrativa.

Así mismo, en caso de que el interesado que haya presentado su queja o denuncia llegare a desistirse expresamente de sus manifestaciones o dejare de concurrir cuando se hubiere solicitado su ratificación o comparecencia, en materia administrativa dicha situación no impide a la autoridad investigadora llegar a la determinación que en derecho corresponda, con la finalidad de determinar la existencia de responsabilidad o no.

De igual forma, de los hechos que se planteen en las manifestaciones de los interesados, se puede desprender la comisión de delitos del ámbito penal

cometidos por parte de los servidores públicos, en tal caso es obligación de la autoridad del conocimiento el denunciar ante las autoridades competentes tales hechos, tramitándose por cuerdas separadas ambos procedimientos, toda vez que como mencionamos en capítulos anteriores, las responsabilidades a las que hace referencia el Título Cuarto Constitucional son de carácter autónomo.

En la etapa de investigación, la unidad de quejas y denuncias puede llegar a advertir que las conductas que se presumen como irregulares, pueden estar prescritas en virtud del transcurso del tiempo, lo cual se encuentra previsto en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual determina que las facultades para imponer las sanciones administrativas prescribirá en tres años, y en caso de que se determine que las infracciones son de carácter grave el término es de cinco años.

Recordemos que la prescripción “es un medio extintivo, tanto para que la autoridad determine el inicio del procedimiento de responsabilidades como de la extinción de la sanción que conlleve la resolución, por lo que recordemos que la prescripción es la pérdida, por el simple transcurso de cierto tiempo, de la atribución del Estado<sup>42</sup>” para ejercitar la acción legal en contra de los servidores públicos responsables de los actos que sanciona la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dichas quejas o denuncias pueden tener las siguientes consecuencias de derecho:

- a) Su procedencia al Área de Responsabilidades para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario;
- b) Su archivo por falta de elementos, en virtud de que la autoridad administrativa determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron por parte de la investigación, no resultaron suficientes para concluir la posible existencia de responsabilidad de servidores públicos; asimismo, puede determinarse;

---

<sup>42</sup> CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos elementales de derecho penal, 38ª edición, Edit. Porrúa, México, 1997, pag. 343.

c) la incompetencia para conocer del asunto, en virtud de que la autoridad no cuente con las facultades para conocer de la misma de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en este caso la unidad administrativa deberá remitir el asunto a la autoridad competente para conocer del mismo; y, finalmente se puede determinar;

d) la improcedencia del asunto, cuando la queja o denuncia presentada, no contenga los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad de servidores públicos, ya sea por haberse presentado de forma anónima sin datos de localización del quejoso en caso de necesitarse la ampliación de sus manifestaciones o habiéndolos sean falsos.

En cualquier caso, la unidad administrativa se encuentra obligada a realizar las investigaciones pertinentes para determinar la procedencia del asunto, así como en cualquier caso hacer del conocimiento al interesado del resultado de las mismas, lo anterior de conformidad con sus obligaciones y atribuciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Reglamento de la Secretaría así como en observancia al derecho de petición que tienen los gobernados consagrado en el artículo 8º constitucional, el cual obliga a los servidores públicos a atender cualquier petición presentada por los particulares y a la cual deberá recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a quien se le haya dirigido, quien tiene la obligación de hacerlo del conocimiento del interesado.

### **3.3.3 EL CITATORIO Y SU NOTIFICACIÓN.**

Agotadas las investigaciones llevadas a cabo por la autoridad administrativa, integrando el expediente respectivo y determinada la procedencia del asunto por el Área de Quejas y Denuncias, realizará el turno al Área de Responsabilidades correspondiente, la cual inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario en términos del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicho artículo contiene el procedimiento que hace efectiva la garantía que todo proceso debe contener a favor del servidor público el derecho de audiencia, en virtud de que a través del

mismo se tutela el principio de legalidad y seguridad jurídica consagrado en nuestra Carta Magna, toda vez que al considerarse la existencia de elementos suficientes para instruir dicho procedimiento, se desprenderá citar al presunto responsable a la audiencia señalada en la fracción I del mencionado ordenamiento girando el oficio correspondiente, a través del cual se debe hacer de su conocimiento las causas por las cuales se le esta citando, para lo cual la autoridad esta obligada fundar y motivar debidamente dichas determinaciones, a fin de que prepare su defensa respecto de las probables infracciones disciplinarias que se le imputan, otorgando la oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga, aportar pruebas para iguales fines y en su caso nombrar un defensor.

Se puede asegurar que la fase de instrucción comienza con la citación del servidor público presuntamente responsable, la cual deberá notificarse personalmente al servidor público en un plazo no menor de cinco días a la fecha de la audiencia de Ley y no mayor a quince días de la misma; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no contiene disposición alguna en la que se encuentre prevista la forma en que se debe hacer la notificación, sin embargo en su artículo 47 señala que en cuanto a las cuestiones subjetivas no previstas por los Títulos Segundo y Tercero de la Ley de la materia, nos remitiremos al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Consecuentemente, la notificación se realiza de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Título Séptimo del Código procesal civil, a través del cual se señala la forma de llevar a cabo las notificaciones, por lo que en virtud de que se trata de la primera notificación del asunto de que se trata al indiciado y por tratarse del emplazamiento al procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, se señala que la misma debe ser en forma personal, siguiendo todas las formalidades que la misma requiere.

Al tratarse de notificación personal, en caso de no encontrarse el servidor público buscado en el domicilio señalado en el oficio, el notificador deberá dejar citatorio para que espere al siguiente día en hora fija con la finalidad de que se lleve a cabo la notificación, en caso de que a pesar de haber dejado citatorio no esperare

el buscado, se llevará a cabo la notificación por instructivo dejando toda la documentación correspondiente.

Con la finalidad de llevar a cabo la notificación, el servidor público asignado para llevarla a cabo deberá cerciorarse de que el buscado vive en la casa señalada en el oficio, en caso de que no lo pueda hacer no se llevará a cabo la diligencia, situación que deberá ser asentada para constancia del expediente y enterar a la Autoridad Administrativa, de igual forma en el caso de negarse el servidor público buscado o la persona quien atiende el citatorio a recibir la documentación, la diligencia se llevará a cabo mediante instructivo que será fijado en la puerta del domicilio buscado para lo cual se asentara razón de dicha circunstancia.

Para el caso de no poderse cerciorar fehacientemente de que el domicilio señalado es el del buscado, dicha notificación puede llevarse a cabo en el lugar que habitualmente trabaja o en cualquier lugar en el que se encuentre; en caso de que no se tuviera el domicilio fijo del servidor público buscado, se ignorara el mismo o se encuentre desaparecido, la notificación se lleva a cabo a través de edictos, los cuales se publican tres veces de siete en siete días en el Diario Oficial de la Federación, señalando el motivo por el cual se realiza la misma en esa forma.

#### **3.3.4 LA AUDIENCIA DE LEY: DESARROLLO, OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.**

Una vez notificado el citatorio, la celebración de la audiencia se llevará a cabo en horas y días hábiles el día y hora fijado en el oficio citatorio que fue previamente notificado con la anticipación señalada por la Ley de la materia, el cual debe estar debidamente fundado y motivado conteniendo, entre otros elementos, las conductas que se le imputan, así como en el lugar y la autoridad ante quien se deberá presentar y la mención de que el servidor público tiene derecho a presentarse con un defensor o por su propio derecho.

En el mencionado momento procesal se pueden presentar diversas hipótesis, una de ellas es la prevista en el artículo 31 de la Ley de la materia, mismo que señala el caso en que el servidor público presunto responsable confesare su

responsabilidad administrativa respecto de los hechos imputados en el oficio citatorio con base a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Autoridad Administrativa procederá a dictar la resolución correspondiente, excepto en caso de que quien conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas con la finalidad de demostrar la veracidad de la confesión realizada; para el caso de que resolviera aplicar sanción económica la misma será por dos tercios de la sanción aplicable, sin embargo esta debe ser cantidad suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados; así mismo queda a juicio de quien resuelve aplicar las otras sanciones previstas por la Ley.

De igual forma, se puede dar el caso de que a pesar de haberse legalmente notificado conforme a las disposiciones legales aplicables, el servidor público no concurriera a la audiencia prevista en la fracción I, artículo 21 de la Ley de la materia se observará lo dispuesto por el artículo 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de la materia, por lo que se tendrán por ciertos los hechos imputados al servidor público en el citatorio respectivo.

Dicha audiencia es el momento procesal para que el probable responsable argumente lo que a su derecho convenga, es decir, lo que crea necesario y suficiente para desvirtuar las irregularidades imputadas; es el momento en que haciendo uso de su garantía de audiencia, refute las aseveraciones que la autoridad administrativa le hizo sabedora a través de su oficio citatorio, así mismo, es la ocasión para presentar las pruebas que considere pertinentes hasta cinco días después de concluida la audiencia, mismas que deberán tener relación con los hechos que se le atribuyen y cumplir con las formalidades del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El indiciado puede ofrecer todo tipo de pruebas reconocidas en la Ley y basadas en los principios señalados en el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, igualmente de aplicación supletoria, mismo que señala como tales la confesión, los documentos públicos y privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, la presuncional, las fotografías, escritos y notas taquigráficas y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

De lo anterior podemos señalar particularidades que pueden presentarse en la audiencia del procedimiento administrativo disciplinario; por lo que hace a la confesión solo puede ser a cargo del servidor público citado, en virtud de que por la naturaleza jurídica de este procedimiento no se esta en precedencia de un litigio propiamente en el que las partes se encuentren en controversia, consecuentemente, se puede mencionar que la confesión a cargo del imputado puede ser expresa, es decir, “la formulada con palabras y señales claras que no dejan lugar a dudas” <sup>43</sup> para lo cual se seguirá lo previsto en el artículo 31 de la Ley, situación que ya fue mencionada en párrafos anteriores; para el caso de de existir confesión tácita que “es la que se infiere de algún hecho o se supone por la Ley, en realidad esta forma de confesión, constituye una presunción *juris tantum* <sup>44</sup>” situación que en el caso del procedimiento administrativo de responsabilidades se puede presentar al momento de comparecer ante la Autoridad Administrativa para el desahogo de la audiencia de Ley y hasta antes de dictar resolución, de forma verbal, o al desahogar su comparecencia de forma escrita.

Por lo que hace a las pruebas documentales, puede mencionarse que en el caso de ciudadanos que fueron servidores públicos y que se encuentran separados de su encargo con anticipación a la citación o en el caso de que por la naturaleza de la separación del encargo no cuenten con elementos documentales que puedan presentar para su defensa al no tener acceso a los mismos, los ubica en el supuesto de indefensión probatoria, en virtud de que no les es posible acceder a los archivos de la que fue su área de adscripción, situación que consideramos un vicio procesal en perjuicio del inculpado.

En el caso de la prueba testimonial es de señalar que en ocasiones es ofrecida a cargo de otras personas que son o fueron servidores públicos a los que les consten los hechos materia del procedimiento disciplinario, para tal caso se debe estar a lo 169 y 174 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los cuales refieren que dicha testimonial será admitida cuando a juicio del que juzga sea indispensable el desahogo de la misma para llegar a la verdad de los hechos; así también refieren que para el caso de haber sido admitida la testimonial a cargo de

---

<sup>43</sup> DE PINA, Rafael, Tratado de las pruebas civiles, Edit. Porrúa, México 1942, pag. 141.

<sup>44</sup> *Ibidem* pag. 142

servidores públicos en funciones la misma será desahogada mediante oficio, a través del cual se remitirán las preguntas previamente exhibidas por el oferente.

Por lo que hace a los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, es de mencionar que la Autoridad Administrativa se encuentra limitada en cuanto al ofrecimiento de estas pruebas, en virtud de que en muchas de las ocasiones a pesar de no tener limitaciones para allegarse de las pruebas necesarias para llegar a la verdad de los hechos, se contrapone su competencia establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, por lo que deberá recurrir a la prueba pericial haciendo de dicha situación una causa para prolongar el procedimiento.

Una vez ofrecidas las pruebas por parte del implicado, la Autoridad Administrativa deberá desahogar las mismas de conformidad con lo establecido en la Ley procesal supletoria.

Una vez desahogadas las pruebas que hayan sido admitidas por la Autoridad, la misma tiene un término de cuarenta y cinco días para dictar la resolución correspondiente pudiendo ampliar dicho término cuando la misma sea por causa justificada por una ocasión hasta por cuarenta y cinco días más de conformidad con lo establecido por la fracción III, artículo 21 de la Ley; sin embargo, es de mencionar que en este caso nos encontramos ante una norma jurídica imperfecta, toda vez que no se encuentra disposición alguna que señale una consecuencia de derecho para la autoridad concedora del asunto en el caso de no cumplir con dicha disposición, es decir, su incumplimiento no acarrea ilegalidad al mismo o imposibilidad para dictar la resolución después de concluido dicho término.

### **3.3.5 LA RESOLUCIÓN Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

La determinación emitida por la Autoridad Administrativa podrá resolver la no sanción al servidor público inculcado, en virtud de no contar con los elementos suficientes para sancionarlo o de conformidad con lo establecido en la fracción III, artículo 109 de la Constitución, determinar la existencia de responsabilidad y aplicar las sanciones administrativas correspondientes, lo cual se encuentra reglamentado en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades

Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala como sanciones a aplicar la Amonestación privada o pública, la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor a tres días y no mayor a un año, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la administración pública federal.

Consecuentemente, es importante determinar de qué trata cada una de las sanciones mencionadas conforme a la legislación aplicable.

La *Amonestación* “es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria al marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considera como leve”<sup>45</sup> es decir, su función es prevenir para que en ocasiones futuras el servidor público se abstenga de realizar conductas ilícitas, es como una llamada de atención con la que se sobre avisa de las consecuencias que puede obtener al no cumplir con sus obligaciones como servidor público.

“En sentido estricto la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino solo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que solo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción”<sup>46</sup>.

Por lo anterior, se puede mencionar que la amonestación es la advertencia o prevención de carácter represivo, realizado por el superior jerárquico del servidor público sancionado, así como la sanción más insignificante que puede aplicar la Autoridad Administrativa considerando las opciones existentes.

De conformidad con lo establecido en la Ley, la amonestación puede ser pública o privada, dicha clasificación obedece a la particularidad de la circunstancia en la que se hará efectiva, es decir, sí para su ejecución se realice de forma verbal o por otra lado, si se dejara constancia en el expediente laboral que obra en la unidad administrativa de recursos humanos de cada dependencia, así como

---

<sup>45</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, ob.cit., pág. 170.

<sup>46</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H., ob.cit. pág. 129.

hacerlo del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública para su registro de servidores públicos sancionados.

Sin embargo, consideramos conveniente señalar que únicamente debería existir la amonestación pública, debido a que si existiera el caso en que un servidor público hubiera sido sancionado con amonestación privada y posteriormente fuera nuevamente sancionado en diverso procedimiento disciplinario, sería necesario que para acreditar la reincidencia, para el caso de la determinación de la sanción a aplicar, existiera constancia por escrito de la ejecución de una sanción derivada de otro procedimiento de responsabilidades.

Por lo que hace a la sanción de *suspensión*, se puede mencionar que “es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñe”<sup>47</sup>.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala dos tipos de suspensiones, la suspensión temporal como medida de carácter procedimental, con la finalidad de facilitar el desarrollo de las investigaciones durante la fase de integración del expediente así como propiamente durante el procedimiento disciplinario y por otro lado la suspensión como medida sancionatoria, en caso de que la autoridad haya resuelto la responsabilidad administrativa del servidor público.

De conformidad con lo establecido en la fracción II, artículo 13 de la Ley y fracción II del 16 del mismo ordenamiento, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual será impuesta al final del procedimiento disciplinario, específicamente en sus puntos resolutorios de la resolución dictada por el órgano competente, es decir, por la Secretaría, el contralor interno a el Área de Responsabilidades, según sea el caso y por un período no menor a tres días ni mayor a un año.

Por otro lado la suspensión temporal es para el caso en que la autoridad considere pertinente dictarla en virtud de que la presencia del servidor público sujeto al procedimiento pueda obstaculizar dichas diligencias; esta puede ser

---

<sup>47</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio M. Ob. Cit. Pág.171.

dictada previa o posteriormente al citatorio señalado en la fracción I del artículo 21 de la Ley, sin embargo, es de mencionar que en caso de que el servidor público suspendido temporalmente no sea administrativamente responsable de los hechos imputados, se le restituirán los derechos laborales así como cubrirles las cantidades que hubiera dejado de percibir por el período en el que se hubiera presentado dicha situación.

La suspensión temporal comenzará a surtir sus efectos desde el momento en que sea notificada al servidor público inculcado, así mismo, dejará de surtir sus efectos cuando así lo resuelva y notifique la Secretaría, el contralor interno o el Área de Responsabilidades de igual forma cuando se dicte la resolución correspondiente en el procedimiento disciplinario.

Por lo que hace a la *destitución*, podemos mencionar que “es la sanción administrativa que implica la separación definitiva del encargo o empleo, es decir, deja sin efecto el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral entre el servidor público y el Estado.”<sup>48</sup>

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala como autoridades sancionadoras a la Secretaría, contralores internos y a los titulares de las áreas de responsabilidades de cada contraloría interna, y deja en el titular de la dependencia o entidad la facultad para la ejecución de las sanciones.

Al tratarse de sanciones de naturaleza administrativa, quedan sujetas a los requisitos de fundamentación y motivación que la Constitución exige para todos los actos de molestia, pero al mismo tiempo tienen la característica de ejecutividad de los actos administrativos y, por lo tanto, quedan sujetas al régimen jurídico de estos.

La resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento en que le es notificada personalmente. La autoridad

---

<sup>48</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Eduardo, Sistema Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Edit. Cárdenas Elasco Editores S.A. de C.V. 2da. Edición, México 2004, pág. 225.

competente debe remitir una copia de la resolución al área de recursos humanos correspondiente para los efectos legales a que haya lugar. Si esta autoridad es una Contraloría Interna debe informar el sentido de la resolución y la sanción impuesta a la Secretaría de la Función Pública para que la asiente en su registro de servidores públicos sancionados

Por otro lado, estamos en presencia de una sanción administrativa que carece de autonomía y ejecutividad, pues en caso de aplicarse a trabajadores de base esta sanción no produce sus efectos por sí, ya que sólo representa una causal para sancionar laboralmente.

En la actual Ley de Responsabilidades se sigue con el enfoque laboral, particularmente cuando se trata de los trabajadores de base, de tal forma que en el segundo párrafo del artículo 30 de esta ley, se establece como causal de suspensión, cese o rescisión laboral, la imposición de una sanción administrativa de suspensión y destitución, desnaturalizando la categoría de acto administrativo que tiene la sanción disciplinaria, por lo que para su ejecución es necesario demandar la destitución ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otro lado tenemos la sanción *económica*, la cual consiste “en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada hasta en tres tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados

Procede destacar que es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella

se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado.”<sup>49</sup>

De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de la materia, dichas sanciones económicas constituirán créditos fiscales en términos del Código Fiscal de la Federación, por lo que serán efectivos a favor de la Hacienda Pública y para cuyo cobro se aplicará las disposiciones relativas al procedimiento coactivo de ejecución llevado a cabo por el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En este punto considero importante destacar que al ser ejecutado el cobro de dicha multa por autoridad diversa a la que la emitió, acarrea el problema de que la autoridad hacendaria desconoce el haber patrimonial del sancionado por lo que en ocasiones no es posible la ejecución de la multa, en virtud de que puede darse el caso de no encontrar al servidor público en el domicilio señalado para el cobro o en caso de hacerlo se declara insolvente.

Así mismo, la Ley faculta a la Secretaría, al contralor interno y al área de responsabilidades para el caso de que los servidores públicos desaparezcan o exista riesgo inminente de oculten, enajenen o dilapiden sus bienes se pueda proceder al embargo precautorio en cualquier fase del procedimiento disciplinario, con la finalidad de garantizar el cobro de las sanciones económicas.

Por lo que hace a la inhabilitación, podemos mencionar que “consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno.”<sup>50</sup>

La *inhabilitación* es aquella sanción que se impone en virtud de la gravedad de la conducta infractora, la cual incluso puede conllevar a la adecuación de la responsabilidad penal.

En caso de imponerse como consecuencia de actos u omisiones que impliquen lucro indebido o cause daños y perjuicios, será por el término de uno hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo

---

<sup>49</sup> ORTÍZ SOLTERO, Sergio M. Op. Cit. Pág. 175.

<sup>50</sup> Idem pág. 117.

general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si es excedido dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Además, la Ley de la materia señala en su artículo 13 que en el caso de infracciones graves se impondrá además, la sanción de destitución; este artículo señala las fracciones del artículo 8 cuyo incumplimiento es considerado como grave, las cuales son: VII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII

### **3.3.6 RECURSOS Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**

El sistema de Responsabilidades de los Servidores públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. *‘Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa’ (Sáenz, Carlos María, La Responsabilidad Administrativa del funcionario, La Ley, Buenos Aires, 1951, pág. 2.)*<sup>51</sup>

De conformidad con lo anterior, tenemos que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se señala que una vez que se ha determinado la responsabilidad administrativa a cargo del servidor público a cargo de la Secretaría de la Función Pública o por la Contraloría Interna correspondiente, este tiene derecho de recurrir las resoluciones dictadas por las autoridad mediante su impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del juicio de nulidad o a través del recurso de revocación ante la propia autoridad emisora, o bien, mediante el juicio de Garantías o Amparo.

Bajo el rubro de medios de impugnación se comprenden “el conjunto de medios que el Derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir la indemnización por la lesión

---

<sup>51</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Ob.cit. pag. 192

que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión.”<sup>52</sup>

De igual forma, las resoluciones dictadas por dichos tribunales que puedan ser adversas a los intereses de la Secretaría de la Función Pública, Entidad o Dependencia cuya contraloría interna emitió la resolución sancionatoria, puede ser impugnada por la Secretaría a través del encargado de su defensa jurídica a través del Recurso de Revisión señalado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En primer lugar, es de señalar el **Recurso de Revocación**, el cual se encuentra previsto en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y cuya presentación será de carácter optativo en virtud de que el servidor público puede decidir la interposición del mismo o dirigirse al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El mencionado artículo señala que dicho recurso administrativo debe presentarse por escrito ante la propia autoridad que emitió el acto a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución.

El escrito interpuesto deberá contener los agravios que le causa la sanción administrativa así como el ofrecimiento de las pruebas que el servidor público considere pertinentes para su defensa.

Una vez presentado, la autoridad deberá pronunciarse acerca de la admisibilidad del recurso administrativo, así mismo, deberá acordar sobre la admisibilidad de las pruebas por lo que consecuentemente podrá desechar las que no fuesen idóneas para desvirtuar los elementos de hecho y de derecho en los cuales la autoridad emisora fundó y motivó su resolución.

---

<sup>52</sup> ESTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Tecnos, Madrid 1982, pag. 299.

Una vez desahogadas las pruebas, en su caso, la autoridad administrativa deberá emitir la resolución que en derecho proceda, misma que podrá revocar, modificar o confirmar la resolución emitida con anterioridad.

Por otra parte, el artículo 27 de la Ley de la materia prevé que en el escrito de interposición del recurso de revocación, el servidor público se encuentra en aptitud de solicitar a la autoridad la suspensión de la ejecución de la sanción impuesta; para el caso de las sanciones económicas, es necesario que el pago de la misma sea garantizada de conformidad con las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación, en virtud de tratarse de sanciones que se hacen efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución a través del Servicio de Administración Tributaria al convertirse en créditos fiscales.

En caso de las demás sanciones impuestas, la Ley señala que la autoridad concederá la suspensión de las mismas cuando se este en los supuestos siguientes:

- a) Que se admita el recurso; es decir, que la autoridad emisora de la resolución que le causa agravio determina que el mismo fue presentado en tiempo y forma conforme a las disposiciones de la Ley.
- b) Que la ejecución de la sanción recurrida produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, es decir, que el cumplimiento a lo ordenado por la autoridad emisora provoque una violación a la esfera jurídico- material del servidor público que una vez realizada, no pueden regresar las cosas al estado en el que encontraban antes de su ejecución.
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Sin embargo, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos se puede advertir que las contralorías internas mantienen el criterio de no otorgar la suspensión de la ejecución de la sanción, en virtud de considerar que la inhabilitación y la destitución son sanciones que contravienen el interés social, toda vez que con la misma se pretende proteger a la sociedad de futuras

conductas irregulares por parte del sancionado; por otro lado de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se concederá la suspensión tratándose de sanciones derivadas de infracciones graves, las cuales de conformidad con el artículo 13 del mismo ordenamiento son por las conductas señaladas en las fracciones VIII, X a la XIV, XVI, XIX, XII y XXIII de su artículo 8.

Así mismo, por lo que hace al segundo medio de defensa citado con anterioridad denominado por nuestro sistema jurídico **juicio de nulidad**, se encuentra regulado en el artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual prevé que los servidores públicos sancionados tienen opción de recurrir la resolución sancionatoria a través del recurso de revocación o mediante juicio de nulidad presentado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, teniendo opción ejercitar de forma indistinta cualquiera de las mencionadas opciones, es decir, que en el caso de que el interesado no desee acudir ante la misma autoridad administrativa que emitió la resolución, puede acudir directamente ante el Tribunal; en este orden de ideas es importante destacar que si en primera instancia utilizó la vía del recurso de revocación deberá esperar hasta que la autoridad dicte la resolución del mismo para que dado el caso de serle adversa, podrá ser impugnada a través del juicio de nulidad.

Lo anterior, en virtud de que en caso de intentar el juicio de nulidad a la par que el recurso de revocación, tendría como consecuencia el sobreseer el juicio de nulidad por existir causales de improcedencia.

En términos de lo dispuesto por el artículo 8, fracciones V y VI, y el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo los cuales señalan a la letra lo siguiente:

*“ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:*

*...*

*V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.*

*VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa.*

*...”*

*“ARTÍCULO 9o.- Procede el sobreseimiento:*

*I. Por desistimiento del demandante.*

*II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.*

*III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o, si su muerte, deja sin materia el proceso.*

*IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto la resolución o acto impugnados, siempre y cuando se satisfaga la pretensión del demandante.*

*V. Si el juicio queda sin materia.*

*VI. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.*

*El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.”*

Por otra parte, por lo que respecta a las formalidades del juicio de nulidad, el servidor público sancionado debe presentar la demanda, por escrito, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación.

Así mismo, uno de los requisitos principales para que el servidor público sancionado esté en posibilidad de promover el juicio en comento, consiste en que dicho servidor público debe verse afectado en su esfera jurídica con la resolución que lo sanciona, en términos de lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Acompañando la demanda, el servidor público deberá adjuntar las copias de traslado para las partes involucradas, los documentos que acrediten su personalidad, el documento en que conste el acto impugnado y las pruebas documentales que ofrezca.

En términos de lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los efectos de la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser los siguientes:

- ◆ Reconocer la validez de la resolución impugnada;
- ◆ Declarar la nulidad de la resolución impugnada;
- ◆ Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.
- ◆ Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.
- ◆ En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.
- ◆ Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.
- ◆ Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:
  - a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
  - b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
  - c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.
- ◆ Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, conforme a lo dispuesto en las fracciones III y IV del mencionado artículo 52, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal y que tenga el carácter de cosa juzgada, provocará efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, es decir, cuando se ordene la reinstalación en el cargo que desempeñaba, y su ejecución con el pago de salarios que no le hayan sido cubiertos, dentro del plazo correspondiente en que se resolvió sobre su no responsabilidad.

Sin embargo, las resoluciones a favor del servidor público pueden ser impugnadas por la Secretaría a través del Recurso de Revisión, tal y como ya hemos señalado con anterioridad.

**CAPÍTULO IV**  
**PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 37 DE LA**  
**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS**  
**SERVIDORES PÚBLICOS**

**4.1 Análisis de las fracciones contenidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Antes de comentar el artículo 8º, es necesario hacer referencia a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece la conducta y actitud que se exige a quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, dicho dispositivo a la letra indica: *“Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público”*.

Así mismo, estos conceptos tutelados, pueden quedar agrupados de la siguiente manera:

Responsabilidad.- El servidor público debe desempeñar sus labores con la intensidad y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes, leyes y reglamentos.

Continuidad.- El servidor público está obligado a desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas que así lo establezcan.

Exclusividad.- El servidor público debe desempeñar personalmente la función pública. Por el cumplimiento de los deberes que ella impone, éste no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas que aquellas que le son expresamente autorizadas o fuera de sus horas de servicio.

Imparcialidad.- El servidor público no debe tener interés material de cualquier clase que sea en los actos, adjudicaciones o administración pública general donde tenga o tuviese la responsabilidad y vigilancia de los mismos. También, el desempeño de la función pública exige un completo desinterés de carácter humanitario que sirva de estímulo a una eficiente labor.

Fidelidad.- Este deber conocido como secreto profesional de los servidores públicos, implica guarda y reserva de los asuntos que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas.

De lo anterior, podemos concluir que existen dos tipos de obligaciones del servidor público, las primeras son para con el superior jerárquico, es decir, tanto para con el Estado como para con el servidor público superior, al existir un compromiso moral que obliga al servidor público a obedecerle, al encontrarse de por medio su empleo al no realizar alguna orden, y la segunda, las inherentes a las funciones de desempeño del cargo, comisión o empleo que se les haya conferido.

A continuación, analizaremos las obligaciones contenidas en las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

*“1.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.”*

Dicha fracción se encuentra estrechamente vinculada con el principio de eficiencia, toda vez que de la obligación planteada se pueden desprender obligaciones que, en su cumplimiento, determinan la obtención del fin para el cual fue contratado el servidor público; es decir, el cumplir con el servicio que le fue encomendado implica la ejecución con la diligencia debida, utilizando todos los medios que se encuentren a su alcance para la obtención del fin.

El artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado refuerza la obligación contenida en esta fracción, toda vez que de su contenido se desprenden diversas obligaciones a cargo de los servidores públicos, específicamente en su fracción I señala que *“desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos”*, por lo que se encuentran contenidos en el mismo dos supuestos relacionados, el primero obedece a que el nombramiento aceptado previene la obligación de cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias conforme a la ley, el uso y a la buena fe, y el otro el que impone el deber de desempeñar sus labores apropiadamente, sujetándose a la dirección de aquéllos de mayor jerarquía y autoridad de conformidad a las leyes y reglamentos respectivos.

Por otro lado la mencionada fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas señala el deber de abstenerse de actos u omisiones que impliquen el ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal (o del Distrito Federal en su caso Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), toda vez que además de incurrir en responsabilidad administrativa, sería responsable penalmente de alguno de los delitos que se encuentran contemplados en el Título Décimo del Código Penal Federal, correspondiente a los delitos cometidos por servidores públicos.

La conducta descrita en la presente fracción, permite que la autoridad administrativa encargada de determinar su incumplimiento a través de la resolución emitida en el procedimiento de responsabilidades y de las facultades con las que cuenta para sancionar al servidor público; consideramos que esa generalidad permite y obliga a que las Áreas de Responsabilidades analicen la responsabilidad por incumplir esta fracción, conforme a las pruebas documentales, argumentos proporcionados por los inculpados, elementos legales y de hecho con la finalidad de dictar una resolución debidamente fundada y motivada.

*“II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;”*

La presente fracción obedece a la necesidad de establecer como obligación para los servidores públicos, el uso de los recursos del Estado para la finalidad que previamente se haya determinado.

Es decir, para el caso de la presente fracción se pretende que los recursos económicos disponibles sean asignados y utilizados de forma lo más adecuada posible, permitiendo una estrategia de planeación centralizada de crecimiento del país; lo anterior se deriva de la correcta formulación y ejecución del presupuesto para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y metas del Ejecutivo Federal, a través de planes y programas de acción estratégicos y prioritarios, elaborados por las entidades federativas, los cuales se traducen en el ejercicio del presupuesto gubernamental.

Consecuentemente, por una parte deviene la obligación de formular los planes, programas y presupuestos y por otro lado la obligación de desarrollar las actividades previa planeación, programación y presupuestación, toda vez que el incumplimiento a dichos supuestos, nos conlleva a un mal manejo de fondos y valores públicos.

Por lo anterior, la presente fracción alude la obligación de los servidores públicos de formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes y la otra obligación se refiere al cumplimiento de las leyes y otras normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos.

*“III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;”*

La presente fracción establece dos obligaciones que tienen un solo fin, dichas obligaciones se pueden desglosar de la siguiente manera:

a) La obligación de utilizar los recursos que tenga asignados para los fines que están afectos.- la presente obligación se encuentra ligada con la fracción II, en virtud de que por una parte refiere a los recursos económicos; sin embargo, el legislador pretendió que el concepto no encerrara únicamente a recursos de carácter monetario, sino que por el contrario representa, además, a todos aquellos recursos muebles e inmuebles que le son necesarios para el desarrollo de su función pública; consideramos que el ánimo del legislador para determinar la necesidad de la presente obligación, obedeció al constante derroche de recursos como papelería, equipo de oficina, telefonía e incluso del personal a su cargo con finalidades diferentes a las cuales se encuentran afectos.

b) Por otro lado, se encuentra la obligación consistente en la de utilizar las facultades que le hayan sido atribuidas para los fines a que están afectos.- considerando que la autoridad solo esta facultada a realizar aquello que la Ley permite, la presente obligación refiere la observancia a todas aquéllas disposiciones jurídicas y administrativas que lleven explícitamente obligaciones a cargo de los servidores públicos.

Dichas disposiciones jurídicas comprenden el mundo de leyes, reglamentos, decretos, circulares o normas de carácter general que determinen el cúmulo de obligaciones o atribuciones inherentes a su cargo; igualmente tienen la misma función los ordenamientos administrativos de carácter interno, como lo son los procedimientos de las entidades de la Administración Pública Federal, los Manuales Generales de Organización Internos, entre otros, todos aquellos que detallen de manera clara y minuciosa las actividades de cada una de las áreas.

Sin embargo, los mencionados ordenamientos no son suficientes, en virtud de que por su naturaleza de carácter general no sería posible emitir una norma específica por cada cargo, por lo cual la presente fracción permite a la autoridad administrativa o en su caso a la jurisdiccional, analizar conjuntamente los elementos legales y los de prueba aportados para determinar la responsabilidad a cargo de algún servidor público investigando o sancionado, fundando y motivando su determinación.

*“IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;”*

La presente fracción nació a la luz jurídica una vez que la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comenzó su vigencia, toda vez que la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contemplaba la obligación que representa.

Esta obligación fue resultado de la exigencia de la ciudadanía para que los servidores públicos desempeñen sus encargos de manera eficiente, honesta y transparente, por lo cual se propuso en la iniciativa de Ley con la finalidad de prevenir la realización de conductas que desnaturalizan las funciones que les son encomendadas.

Por tanto, la rendición de cuentas es de vital importancia para transparentar el uso y destino de los recursos públicos y del ejercicio de la función pública, siendo esto importante para acrecentar la confianza y credibilidad de los ciudadanos en la Administración Pública Federal.

Consecuentemente, dada su importancia, la obligación de *“rendir cuentas”* se encuentra vinculada a aquella que señala el coadyuvar para llegar a ese fin, proporcionando la documentación necesaria que le sea requerido de conformidad con

las disposiciones legales aplicables, teniendo esa “*coadyuvancia*” entre las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, la importancia de evitar la prescripción de procedimientos disciplinarios o acciones necesarias.

Con tales obligaciones se contribuye a hacer más eficaz el ejercicio del derecho a la información de que gozan todos los gobernados, tutelado en el artículo 6o. Constitucional, a fin de que dentro de un marco racional y objetivo, éstos cuenten con información suficiente, veraz y oportuna del quehacer gubernamental, que a su vez les permitan exigir una rendición de cuentas puntual, clara e integral.

*“V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;”*

La presente fracción tiene estrecha relación con lo establecido en la fracción V del artículo 214 del Código Penal Federal, el cual a la letra señala:

**Artículo 214.-** Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:

...

V.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Así como en lo previsto en la fracción V, inciso e), del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

**Artículo 46.-** Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

...

V.- Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- ...
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

Las citadas disposiciones subrayan la importancia del resguardo de la documentación y la información en la que conste e informe la actividad de la función pública; podemos decir que los documentos oficiales y la información que se encuentra contenida puede considerarse patrimonio nacional al pertenecer a todos los mexicanos, ya que a través de la misma se puede llevar orden y continuidad a la función pública encomendada por aquellos que ostentan la soberanía originaria, lo que sería todo lo contrario en caso de no observarse dicho cuidado.

No debemos confundir la guardia y custodia de la documentación e información de la Administración Pública Federal con la negación al derecho de información, sino que por el contrario el segundo debe ser resultado del primero con la finalidad de que se pueda proporcionar la información para cumplir con el principio Constitucional de transparencia, pero sin contravenir las disposiciones que señalan el acceso a la misma conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*“VI.-Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;”*

La obligación contenida en la presente fracción constituye los puntos básicos éticos de trato social que todo servidor público debe seguir en el cumplimiento de sus funciones, toda vez que es necesario guardar ética profesional no sólo hacia el trabajo sino hacia sus superiores jerárquicos, subalternos y subordinados así como mantener ese trato con la ciudadanía en general con los que tenga contacto con motivo de su encargo, con el propósito de conseguir el fin determinado para el cual fueron contratados.

Igualmente, la presente fracción tiene estrecha relación con lo dispuesto en la fracción II del artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, toda vez que el mismo menciona como obligación de los trabajadores observar buenas costumbres dentro del servicio.

Así mismo, este dispositivo tiene concordancia con lo señalado a la fracción segunda del artículo 215 del Código Penal Federal, toda vez que dependiendo de la naturaleza de los hechos, podríamos estar en presencia del delito tipificado como abuso de autoridad.

Sin embargo, es importante mencionar que tanto el concepto de buena conducta como el de buenas costumbres son amplios y subjetivos, por lo que nuevamente queda a discreción de la autoridad sancionadora valorar en que momento es acreedor el servidor público de la sanciones administrativas por incumplimiento de la presente fracción.

*“VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;”*

El contenido de la presente fracción representa un mecanismo en el que los subordinados tienen oportunidad de hacer del conocimiento a los servidores públicos de mayor jerarquía de su inconformidad respecto a una orden superior, toda vez que señala la obligación de externar su punto de vista respecto a que la ejecución de la orden superior podría tener como consecuencia violaciones a las disposiciones jurídicas, lo cual le permite protección a sus acciones al señalar dicha situación, toda

vez que en caso de resultar ilegal, el subordinado sería responsable por la ejecución de la conducta, independientemente de que la misma se hubiera realizado por ordenes superiores.

Considero que además de ser una obligación, es una excluyente de responsabilidad, en virtud de que nuestros más altos tribunales han definido que para el caso de que el servidor público inculcado pruebe fehacientemente que su conducta de acción u omisión se debió a una orden superior, no se configura la responsabilidad administrativa.

Así mismo, considero que el contenido en esta fracción representa un medio de control, en virtud de que puede ser utilizando de forma contraproducente al existir la posibilidad que el uso de la misma, pueda ser objeto de molestia o como mecanismo de venganza en contra de los superiores jerárquicos.

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

El incumplimiento a la presente fracción obviamente resultaría en el fincamiento de una responsabilidad administrativa, sin embargo considero que las sanciones a las cuales se podría hacer acreedor el sujeto inculcado no tendría el efecto eficaz que se pretende con su imposición, en virtud de que en sentido estricto, el sujeto que se encuadre en esta fracción ya no es servidor público al momento de la determinación de su responsabilidad, por lo que la sanción únicamente continuaría con sus efectos al inscribirse la sanción en el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública.

Por otro lado, el incumplimiento a esta fracción traería consigo la configuración de una responsabilidad penal al encontrarse tipificada en el artículo 214, fracción II,

Código Penal Federal, por lo que considero que en ese ámbito adquiere mayor fuerza, en virtud de que las sanciones a que se haría acreedor no tendrían las mismas consecuencias que en el procedimiento administrativo, lo que permitiría que sus consecuencias le sean más contraproducentes al ex servidor público.

Finalmente es de mencionar que al tratarse de procedimientos autónomos ambos pueden determinar las sanciones correspondientes y sus efectos que al ser de naturaleza diferente amerita su instauración.

*“IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;”*

La presente fracción establece a los servidores públicos que tengan personal a su mando, el no tener concesiones especiales con sus subordinados, en el sentido de no autorizar cualquier tipo de ausencia a sus centros de trabajo sin causa justificada y con la prerrogativa de contar con su sueldo íntegro.

La fracción mencionada no señala expresamente el lapso de tiempo que comprenda dichas inasistencias, pero la presente obligación se encuentra estrechamente vinculada con el cumplimiento de disposiciones que señalan específicamente lo referente al otorgamiento de permisos y licencias; podemos decir que la normatividad en la materia son todas las Condiciones Generales del Trabajo de cada una de las dependencias y entidades aplicables y que cuentan con ellas así como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en cuyos contenidos se dispone las causas y los requisitos legales que son necesarios a seguir para determinar la concesión de licencias, permisos o comisiones que son necesarias para llevar a cabo la función pública encomendada.

Con lo anterior, se pretende sancionar a todos aquellos servidores públicos que pretendan lesionar a la hacienda pública al percibir emolumentos que no corresponden al trabajo realizado, en virtud de ausencias innecesarias así como a la responsabilidad de los superiores jerárquicos, que haciendo uso de favoritismos y aprovechándose de sus facultades así como de su superioridad, autoricen dichas ausencias.

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

En primer lugar, es necesario hacer hincapié respecto a que la inhabilitación es aquella sanción administrativa que es aplicada a los servidores públicos cuyas conductas fueron consideradas graves por la autoridad resolutora, por lo que es obvio que el legislador pretendiera que para apartar a aquellas personas que no debieron formar parte del servicio público, determine como obligación de los servidores públicos aún activos, el no autorizar la contratación de aquella persona que hubiese sido sancionada con la inhabilitación.

Así mismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala en el penúltimo párrafo del artículo 13 que aquel servidor público que hubiese sido inhabilitado por más de diez años, podrá desempeñar otro empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, siempre y cuando se de aviso a la Secretaría de la Función Pública, fundando y razonando la necesidad de dicha contratación.

*“XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales,*

*laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

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

El contenido de esta fracción se encuentra estrechamente vinculado con el cumplimiento de los principios de lealtad, honradez e imparcialidad que rigen la función pública, toda vez que lo mencionado en el primer párrafo señala la obligación de abstención en la intervención de cualquier asunto relacionado con su empleo, cargo o comisión en el cual pudiera obtener algún tipo de beneficio ya sea personal, para sus familiares o socios o sociedades a las que pertenezca o haya pertenecido, con la finalidad de que el servidor público no se beneficie ni beneficie con los recursos públicos a el mismo o a otros.

Lo que pretende la presente fracción es prevenir la corrupción administrativa, comprendiendo esta el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros, así como llamado nepotismo, cuya definición según el Diccionario de la Lengua Española defina como “la desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las gracias o empleos públicos”.

La presente restricción señala en su párrafo segundo de forma enunciativa y no limitativa, los criterios a utilizar para el caso en que por la naturaleza de sus funciones o por situaciones especiales no pueda excusarse de conocer de dichos asuntos. Es importante señalar que en caso de excusarse, la misma deberá ser hecha por escrito y ante su superior jerárquico, con la finalidad de que éste disponga quien lo suple en el trámite relativo o determine que no es posible declarar la excusa.

*“XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

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

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

El contenido de la presente fracción refiere, igual que la anterior, al cumplimiento de los principios de honradez e imparcialidad que deben observar los servidores públicos en ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, en virtud de señalar la abstención de realizar cualquier acto cuyo resultado sea la obtención de beneficios económicos, materiales o en especie en el ejercicio de sus funciones, incluso hasta un año después de concluido su empleo, cargo o comisión conferido, con la finalidad de que el servidor público no se vea beneficiado.

La presente fracción se encuentra estrechamente vinculada con la fracción XI así como con las disposiciones del Código Penal Federal respecto a los delitos cometidos por servidores públicos, toda vez que se encuentran las conductas descritas como cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito son sancionados por la materia penal.

*“XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;”*

La presente fracción refiere a aquellos señalados como “meritorios”, personas que sin contar con el nombramiento del cargo expedido por el servidor público facultado para hacerlo o designación alguna, pretendan ejercer empleo, cargo comisión sin percibir remuneración o contraprestación en dinero que el Estado otorgue, evitando que existan personas que figurando como meritorios pretendan crear derechos para luego ser considerados como servidores públicos y así exigir derechos a la Administración Pública Federal.

El incumplimiento de la presente fracción, además de conducir a una sanción administrativa, llevaría a la imposición de sanciones penales en virtud de actualizarse la conducta tipificada como ejercicio indebido de servicio público.

*“XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;”*

La fracción transcrita señala la prohibición a los servidores públicos para que en ejercicio de sus funciones, pretenda dar recomendaciones para beneficio propio o de las terceras personas especificadas en la fracción XI ya analizada, en virtud de que al hacerlo se puede interpretar intereses a favor del servidor público que lo solicitó o la exigencia o pago futuro.

*“XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;”*

La presente fracción no abarca a todos los servidores públicos en virtud de que su cumplimiento obedece al nivel jerárquico que se ocupe, lo referente a los sujetos obligados y forma para su cumplimiento se encuentran señalados en Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .

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

La presente fracción es de vital importancia para el trabajo de investigación de los Órganos Internos de Control, siendo que su incumplimiento es de carácter grave, toda vez que obliga a los servidores públicos de las entidades a cumplir con los requerimientos de información formulados por la áreas que conforman la contraloría, con la finalidad de que ésta se encuentren en posibilidad de allegarse de la información necesaria para llevar a cabo sus funciones.

Consideramos que la presente fracción es sumamente necesaria por que en caso de no existir restaría autoridad a los Órganos Internos de Control, en virtud de que en ocasiones los servidores públicos omiten atender los requerimientos formulados con la diligencia necesaria.

*“XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;”*

Mediante la presente fracción se pretendió que los superiores jerárquicos se encuentren al pendiente de las actividades realizadas por sus subordinados, con lo

cual se establece una responsabilidad solidaria que los compromete a llevar a cabo sus funciones con apego a la ley.

Lo anterior, toda vez que en ocasiones se puede observar que los subordinados realizan las labores de forma tal que el superior jerárquico delega la responsabilidad y en ocasiones incluso facultades al subordinado con la finalidad de llevar a cabo las funciones inherente a su área, lo cual acarrea el desentendimiento de tal ejercicio por parte del superior quien en todo caso es el que se encuentra legitimado para realizarlas, lo cual permitiría que los servidores públicos no realicen sus funciones en cumplimiento en observancia a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

*“XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;”*

Así mismo, la presente fracción se encuentra estrechamente relacionada con la fracción anterior, ya que al cumplir con esa supervisión, el superior jerárquico se encuentra en aptitud de distinguir cuando no se cumpla el contenido de la presente fracción, razón por la cual es el primero que se encuentra obligado a denunciar los hechos irregulares de los que tenga conocimiento a cargo de sus subordinados en el ejercicio de sus funciones así como de todos los demás servidores públicos sin importar su jerarquía o adscripción.

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

Con la finalidad de tener avances en materia de derechos humanos, era necesario que se incluyera la presente fracción en la ley de responsabilidades vigente; es de recordar que las recomendaciones emitidas por las instituciones encargadas de la defensa y vigilancia del cumplimiento en materia de recursos humanos no tienen el carácter de obligatorias, sin embargo, el legislador ha pretendido proporcionar los elementos mediante los cuales se encuentre en aptitud de allegarse de los medios necesarios para llevar a cabo las funciones para las cuales fue creada; la presente fracción obliga a los servidores públicos a coadyuvar con las instituciones creadas para vigilancia y defensa de los derechos humanos.

*“XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;”*

La obligación de no hacer contenida en la presente fracción, refiere a que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, no pueden realizar ningún tipo de contrato previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con otros servidores públicos o con personas morales de las cuales forme parte. La presente obligación hace extensiva la prohibición a los ex servidores públicos que se encuentren cumpliendo con la sanción de inhabilitación, lo cual nos deja ver que la imposición de dicha sanción es de carácter más grave que las demás previstas en la ley de responsabilidades.

*“XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de*

*denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;”*

Con el contenido de la presente fracción el legislador pretende reflejar el esfuerzo para inhibir la corrupción por parte de los servidores públicos y de regresar la credibilidad de las instituciones de la Administración Pública Federal, así como la transparencia en las actuaciones lo cual en relación con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley, permite el acercamiento de las autoridades competentes para la recepción de quejas y denuncias a la ciudadanía en general, fomentando la participación en este rubro.

El servidor público tiene la obligación de atender a los quejosos, sin intimidarlos o convencerlos de no presentar queja o denuncia alguna, por evitar trabajo o por intereses personales que alteren el buen conducirse del servidor público.

*XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*

La iniciativa de la vigente ley de responsabilidades introdujo al catalogo de obligaciones a cargo de los servidores públicos, nuevas conductas cuyo incumplimiento pueden acarrear responsabilidad administrativa; la presente fracción es una de ellas, siendo que la misma no se encontraba en el catálogo de la anterior ley de responsabilidades.

El hecho de prohibir la utilización por parte de un servidor público de la competencia, facultades, nivel jerárquico, etc., que le es conferida con motivo de su empleo cargo o comisión con la finalidad de provocar o influenciar a otro servidor público para beneficiar a las personas señaladas por la fracción XI, obliga a todos aquellos

servidores públicos a observar el deber de imparcialidad y legalidad en sus actuaciones; así mismo, la presente fracción provoca la existencia de responsabilidad penal, en virtud de encontrarse igualmente regulada en el título correspondiente a los delitos cometidos por servidores públicos, como lo es el tráfico de influencia en el artículo 221 del Código Penal Federal.

*XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;”*

En virtud de que al incumplirse dicha obligación de no hacer, el servidor público estaría faltando a su deber de lealtad, imparcialidad y legalidad que en el ejercicio de la función pública debe observar, toda vez que en ningún momento debe verse beneficiado ni beneficiar a las personas mencionadas en la fracción XI con el empleo, cargo o comisión conferido.

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

La presente fracción es necesaria, en virtud de que sería imposible que el presente artículo señalara todas y cada una de las obligaciones que los servidores públicos deben seguir en ejercicio de sus funciones, toda vez que la responsabilidad administrativa surge como consecuencia de los actos u omisiones que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigue o bien, por la que se contempla en la ley de responsabilidades vigente, pues de no ser así, bastaría que dicho ordenamiento jurídico no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le

corresponden, dejaría impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública que garantizan la actividad del servidor público.

#### **4.2 EL REGISTRO Y EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

El llamado *registro patrimonial de los servidores públicos*, responde al reclamo de nuestra sociedad de establecer un mayor control sobre la evolución del patrimonio de los servidores públicos, a efecto de lograr que no utilicen sus cargos, empleos o comisiones para obtener prestaciones adicionales a las que por ley tienen derecho así como evitar el desvío de fondos públicos para fines personales, imponiendo la obligación a todo servidor público de manifestar sus bienes al momento de asumir el cargo que le sea conferido y al dejarlo de desempeñar, igualmente obedece al propósito de completar y modernizar dicha manifestación de bienes de los servidores públicos que rige la Ley en vigor, para que su contenido asegure su efectividad, confiabilidad y veracidad.

Aunado a lo anterior, además, el *registro patrimonial de los servidores públicos* es un sistema de abatimiento de la corrupción que funciona mediante un enfoque preventivo que pretende propiciar el desarrollo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como el afán por parte del Estado para el establecimiento y ejercicio de la transparencia en la función pública.

En este orden de ideas, tenemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar, entre otros temas, en materia de registro patrimonial de los servidores públicos, tal y como se señala en su artículo 1º, fracción V; igualmente, dicho ordenamiento otorga en su Título Tercero, facultades a la Secretaría de la Función Pública para ser la encargada de llevar el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos; lo anterior, en relación con lo dispuesto por la fracción XV del artículo 37 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, al señalar que es atribución de la Secretaría de la Función Pública el recibir y registrar las declaraciones de situación patrimonial que deberán presentar los servidores públicos obligados a hacerlo, así como verificar el contenido de las mismas mediante las investigaciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones aplicables y procedimientos internos.

Por lo anterior, fue necesario que dentro del Reglamento Interior de la misma Secretaría de la Función Pública, se estipulará a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial como el área encargada para dar cumplimiento a dicha atribución, lo anterior, según lo dispuesto por diversas fracciones del artículo 38 de dicho ordenamiento legal, a través del cual se le confieren las facultades necesarias como a continuación se detalla:

***“ARTÍCULO 38.-*** *Corresponderá a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial el ejercicio de las siguientes atribuciones:*

*I. Coordinar la integración de un padrón de servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial;*

*II. Llevar el registro y el análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos, recibiendo para ello las declaraciones respectivas;*

*...*

*IV. Proponer, previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría, las normas y formatos conforme a los cuales los servidores públicos deberán declarar su situación patrimonial, así como los manuales e instructivos correspondientes;*

*V. Ordenar y llevar a cabo las investigaciones, visitas de inspección y auditorías en relación con la situación patrimonial de los servidores públicos, así como imponer las sanciones que correspondan;*

*VI. Recibir y resolver las inconformidades de los servidores públicos respecto de las visitas o auditorías que se les practiquen en relación con su situación patrimonial;*

*VII. Llevar los registros relativos a los servidores públicos y a los bienes a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades;*

*...*

*XV. Proponer la celebración de bases y convenios de coordinación en materia de responsabilidades y situación patrimonial con las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a los municipios;*

*...*

*XVIII. Las demás que le atribuya expresamente el Secretario, así como las que competen a las unidades administrativas a su cargo.”*

En materia de declaración patrimonial, el objetivo primordial de dicha Dirección, es que la Secretaría de la Función Pública cuente con un registro de servidores públicos confiable, actualizado y promover la presentación de las mismas de forma fácil, segura y en el tiempo establecido para hacerlo, por lo que atendiendo a la evolución de la gestión de la función pública, fue necesario incorporar diversos sistemas para que los servidores públicos contarán con los elementos necesarios para cumplir con dicha obligación.

Consecuentemente, la Secretaría ha desarrollado diversos sistemas electrónicos mediante los cuales capta la información proporcionada por los servidores públicos respecto a su haber patrimonial; siendo que en principio se realizaban mediante formatos por escrito, sin embargo conforme fue siendo necesario y en uso de las tecnologías que la vida moderna nos ofrece, la Secretaría de la Función Pública desarrolló el sistema electrónico de recepción de declaraciones patrimoniales por Internet, denominado “*Declaranet*”, el cual ha permitido la utilización de la firma electrónica en sustitución de la firma autógrafa.

El artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala los diferentes tipos de declaraciones patrimoniales que se deben presentar, así como el término con el que cuentan los servidores públicos para cumplir con dicha obligación, es así que tenemos la Declaración Inicial; la Declaración de Conclusión del Encargo y; la Declaración de Modificación Patrimonial, cuyos contenidos se señalan a continuación:

1. Por lo que hace a la Declaración Inicial, podemos mencionar que es aquella que se presenta conforme a los diversos supuestos señalados por la fracción I del artículo multicitado, a través de lo cuales se observan las hipótesis las cuales permiten determinar a quien corresponde cumplir con dicha obligación de forma como se desglosa a continuación:

- a) Tenemos por un lado, la declaración inicial a cargo de los servidores públicos de nuevo ingreso, es decir, aquellos que se incorporan por primera vez al servicio público y no hubieran formado parte del mismo con anterioridad;
- b) También incluye a los servidores públicos que habiendo concluido el desempeño de un empleo, cargo o comisión y se hubiere encontrado en los supuestos señalados por el artículo 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala los servidores públicos que se encuentran obligados a presentar declaración patrimonial, dicho servidor público reingresara al servicio una vez transcurridos sesenta días naturales de la conclusión de su cargo, lo anterior, en virtud de que la Ley considera que una vez transcurrido dicho lapso de tiempo, dichos servidores públicos son de nuevo ingreso.
- c) Igualmente, señala como obligados a presentar la declaración inicial, a aquéllos servidores públicos que desempeñando un empleo, cargo o comisión, tuvieran un cambio de dependencia o entidad de la Administración Pública Federal donde prestara sus servicios, lo cual obliga al funcionario a informar de su situación patrimonial a la nueva entidad o dependencia a la que ingrese; sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no señala expresamente el momento exacto en el cual se debe cumplir con esta obligación, pero consideramos que debe ser al momento de que el nombramiento concedido en la nueva dependencia o entidad, comience a surtir sus efectos.

Razonamos que la declaración inicial es la que reviste mayor importancia, toda vez que a través de la misma nace la obligación de presentar las subsecuentes declaraciones, además, es a través de la cual la Secretaría de la Función Pública crea el banco de datos en referencia a un sujeto obligado, es decir, es el momento a través del cual el servidor público comienza a cumplir con el principio constitucional de transparencia que rige el servicio público, al permitir que la Secretaría encargada del banco de datos ejerza sus atribuciones.

2. Por lo que hace a la declaración de conclusión del encargo, tal y como su nombre lo indica, es aquella en la que los servidores públicos que han sido separados de su empleo, cargo o comisión para el cual se les designó, ya sea por haber sido cesados del mismo o por cualquier otra causa que le impida seguir desempeñándolo, deben informar a la Secretaría de la Función Pública del patrimonio formado en el tiempo de su encargo, con la finalidad de que ésta haciendo uso de su facultad investigadora, realice un comparativo lógico del crecimiento patrimonial en que incurrió el servidor público desde el inició de su encargo hasta el momento de su conclusión.

Dicho comparativo pretende que la autoridad administrativa determine si el patrimonio formado por el servidor público desde su ingreso al servicio público y hasta su conclusión, corresponde con los emolumentos que por concepto del desempeño de su empleo, cargo o comisión, le fueron proporcionados por parte del Estado, siendo que en caso contrario al no poder justificar el patrimonio obtenido, podría resultar en responsabilidad administrativa de conformidad con el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en responsabilidad penal conforme a lo establecido en el Código Penal Federal.

El término con el cual cuenta el servidor público para cumplir con la presentación de declaración de conclusión, es de sesenta días naturales contados a partir del día siguiente al de su conclusión.

3. Finalmente, tenemos la declaración de modificación patrimonial, la cual debe ser presentada desde el primero hasta el treinta y uno del mes de mayo de cada año, permitiendo la actualización oportuna de la información contenida en la declaración inicial así como conocer la evolución del patrimonio de los servidores públicos durante todo su desempeño.

La declaración de modificación pretende evitar lagunas de información entre la declaración inicial y la de conclusión, en virtud de que la estancia de dicho servidor público se puede extender en el tiempo y sin dicha actualización no se permitiría

cumplir con la finalidad de la declaración patrimonial, que es el vigilar la evolución patrimonial del servidor público durante el ejercicio de su encargo.

En efecto, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos encontramos los mencionados tres tipos de declaración patrimonial: la inicial, la de conclusión y la de modificación.

#### **4.3 LA OMISIÓN Y EXTEMPORANEIDAD DE LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL.**

El mencionado artículo 37 de la ley de la materia, establece en su fracción segunda lo siguiente:

*“ARTICULO 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:*

*...*

*II.-Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y*

*...”*

Lo anterior se menciona con la finalidad de delimitar la declaración patrimonial de conclusión, lo cual resulta necesario para determinar en que casos existe omisión de presentación de dicha declaración para efectos de la ley aplicable y en consecuencia poder determinar el concepto de omisión, para lo cual el Diccionario de la Real Academia Española, señala que “es la abstención de hacer o decir. Falta por haber dejado de hacer algo necesario o conveniente en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado. Flojedad o descuido del que esta encargado de un asunto”.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, 21<sup>a</sup>. Edición, Editorial Espasa, España, 1992, pág. 1476.

De conformidad con lo anterior, podemos decir que la mencionada omisión en el cumplimiento de la presentación de declaraciones patrimoniales señaladas por la ley, se presenta cuando el servidor público que se encuentra obligado a su presentación determina la abstención ello, es decir, es un no hacer nada para su presentación, hay ausencia absoluta en el cumplimiento de las obligaciones descritas en el mencionado artículo 37.

En consecuencia, cuando la autoridad administrativa determina que no existió presentación en la declaración correspondiente, acreditando conforme a sus atribuciones dicha situación, conlleva a que el servidor público sea sujeto de responsabilidad administrativa.

Sin embargo, por otro lado, debemos mencionar que a diferencia de una omisión en la presentación de declaraciones, se han presentado situaciones que conllevan a la figura de la extemporaneidad, es decir, cuando el servidor público obligado sí presenta la declaración de situación patrimonial, aunque no lo hace de manera oportuna en virtud de incumplir con los plazos señalados en el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La figura de la extemporaneidad es definida por el Diccionario de la Real Academia Española como “impropio de tiempo en que sucede lo que se hace. Inoportuno, inconveniente”.

Atento a lo anterior, el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que es su obligación presentar la declaración patrimonial dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, razón por la cual, cualquier declaración presentada con posterioridad a dicho periodo, será considerada como extemporánea para efectos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así mismo, el multicitado artículo 37 de la ley de la materia, prevé que una vez transcurrido el plazo a que se refiere la fracción I que describe lo concerniente a la Declaración Inicial, no se hubiere presentado dicha declaración, sin causa justificada, el servidor público quedara suspendido por el período de quince días naturales, y si transcurre otros treinta días a partir de dicha suspensión sin que el servidor público hubiera cumplido con dicha obligación, la Secretaría de la Función Pública declarará que conforme la ley de la materia, el nombramiento o contrato respectivo quedará sin efectos. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la Declaración Anual contemplada en la fracción III.

Por lo que hace a la Declaración Final prevista en la fracción II del precepto antes mencionado, contempla que en caso de omisión en la presentación de la misma sin causa justificada, el servidor público será acreedor de la sanción de inhabilitación por el término de un año.

Sin embargo, por lo que hace a las sanciones por omisión en la presentación de declaraciones de situación patrimonial, debe mediar una declaratoria de incumplimiento por parte de la Secretaría de la Función Pública o en su caso por la Contraloría Interna de la Entidad de que se trate, la cual tiene el carácter de resolución definitiva.

Por lo anterior, podemos hacer referencia a lo resuelto por el Poder Judicial de la Federación, que señala lo que a continuación se transcribe:

***“DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL. LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE SU PRESENTACIÓN POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN CONSTITUYE UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA.***

*El artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus fracciones I y III, imponen, respectivamente, a los servidores públicos, la obligación de presentar declaración de su situación patrimonial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de*

*posesión del cargo y durante el mes de mayo de cada año. Además, precisa que en caso de incumplimiento injustificado de esos supuestos, el nombramiento del funcionario quedará sin efectos, previa declaración de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encargada de la observancia y aplicación de la ley en consulta. Ahora bien, si el numeral mencionado en forma categórica preceptúa que en caso de incumplimiento se procederá a dejar sin efectos el nombramiento del funcionario, exigiendo como único requisito para la aplicación de esta hipótesis, que propiamente constituye una sanción administrativa, aun cuando no esté entre las previstas en el artículo 53 del ordenamiento jurídico referido, pues desde luego el incumplimiento de la obligación conlleva una responsabilidad que es la declaratoria de incumplimiento por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, resulta claro que cumplida la hipótesis, la imposición de la sanción sólo es una consecuencia necesaria de ésta y, por tanto, dicha declaratoria de incumplimiento constituye una resolución definitiva, dado que emitida ésta ipso facto trae consigo la destitución del funcionario, al dejarse sin efecto su nombramiento, pues habiendo establecido la ley tal sanción, la dependencia donde presta el servicio el funcionario, una vez comunicada esa declaratoria, en acatamiento al artículo en estudio, deberá proceder a dejar sin efecto el nombramiento del funcionario incumplido. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.*

*Amparo directo 830/95. Alberto Chávez Almeida. 27 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada. Amparo directo 545/96. Gil Morales Estrada. 20 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Carlos Hugo de León Rodríguez. Nota: La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 1995, cambió su denominación por la de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V-Febrero, tesis 2a./J. 6/97, página 295, de rubro: "JUICIO DE NULIDAD. LA DECLARACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN, QUE IMPONE LA SANCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Y EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE LA APLICA, AFECTAN EL INTERÉS JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO*

*Novena Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIV, Octubre de 2001 Tesis: XV.1o.14 L Página: 1114 Materia: Laboral Tesis aislada."*

Para los efectos de la aplicación de las sanciones anteriormente mencionadas, debemos referir la diferencia, por un lado, entre las sanciones aplicadas por omisión

en el cumplimiento de la obligación a que nos referimos y por otro por su presentación extemporánea.

Lo anterior, en virtud de que las sanciones con motivo de la omisión en la presentación de las declaraciones de situación a que se refiere el artículo 37 de la ley, es decir, la inicial, final o la anual, se encuentran debida y estrictamente delimitadas en dicho numeral de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que refieren a la suspensión, y en caso de ser procedente, el cese del nombramiento mediante el cual se determina el empleo, cargo o comisión; y por inhabilitación por el término de un año para el caso de la presentación de la declaración final.

De conformidad con lo señalado con anterioridad, la Secretaría de la Función Pública no se encuentra posibilitada para agravar o atenuar la sanción de conformidad con los factores que influyeron en el incumplimiento de la obligación por parte del servidor público.

Sin embargo, en la presentación extemporánea de la declaración patrimonial, la Autoridad Administrativa si cuenta con la libertad de determinar la sanción correspondiente, en virtud de que el artículo 37 de la ley de la materia, no señala sanción alguna para el caso de que se actualice el supuesto de extemporaneidad en la presentación, por lo que en ese caso de Secretaría deberá aplicar los criterios señalados en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que establece de manera textual lo siguiente:

***ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:***

*I.- Amonestación privada o pública;*

*II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*

*III.- Destitución del puesto;*

*IV.- Sanción económica, e*

*V.- Inhabilitación 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 aquéllos 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, 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.*

De conformidad con lo anteriormente transcrito, se puede advertir que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala diversas sanciones a las cuales se puede hacer acreedor el servidor público por las conductas irregulares en las que puede recaer, así como los distintos niveles de gravedad que implican las mismas; la Secretaría o en su caso la contraloría interna respectiva, deberá considerar los diversos elementos aportados en el procedimiento administrativo de responsabilidades señalado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a su vez, deberá valorar concatenadamente cada uno de ellos, a fin de individualizar la sanción y aplicarla de manera proporcional a la falta cometida, tomando en cuenta los señalados en el artículo 14 del mencionado ordenamiento, mismo que a la letra refiere lo siguiente:

**ARTICULO 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 considerará 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.*

Por lo que hace a las autoridades competentes para imponer las sanciones por concepto de responsabilidad administrativa, hemos mencionado en el capítulo correspondiente del presente trabajo que corresponde a la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) como autoridad centralizada especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Así mismo, las Contralorías Internas se encuentran dentro de la estructura de cada una de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal como órganos administrativos capaces de realizar las funciones de vigilancia, control y aplicación de sanciones derivadas de las conductas en que incurran los servidores públicos.

El artículo 4º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que para la investigación, tramitación, substanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecido en dicha ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.

Por lo que hace a la intención del legislador de regular adecuadamente la supervisión respecto del haber patrimonial de los servidores públicos, es de señalar que la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su última parte señala:

*“... la iniciativa recoge la preocupación de reglamentar una práctica muy arraigada que resulta fuente de corrupción y atenta contra la imparcialidad del buen servicio público, por eso prohíbe que los servidores públicos reciban dádivas u obsequios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos, a fin de acabar con esa vieja práctica que deteriora la dignidad del servicio público. La violación a ese precepto se equipara al cohecho...”*

Como lo hemos venido refiriendo, la supervisión de la evolución patrimonial de los servidores públicos tiene como principal función el eliminar las posibles causas de corrupción dentro de la Administración Pública, ya sea en su carácter local o federal.

El legislador instituyó la importancia de instaurar castigos para quienes pretendan obtener emolumentos adicionales a los que ofrece la remuneración establecida para el desempeño de sus funciones, por lo tanto, además, tipificó en el Código Penal en Materia Federal y en el del Distrito Federal el *enriquecimiento ilícito*, el cual se encuentra contemplado en el artículo 224 de dichos ordenamientos legales y que a la letra señala:

**“Artículo 224.-** *Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.*

*Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:*

*Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.*

*Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”*

Lo anterior, en virtud de que existen diversos cargos en los cuales los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, pueden tener acceso a los recursos públicos y tener relación directa en cuanto a la administración de los mismos, situación que puede crear el riesgo de que dicho acceso sea utilizado para que los mencionados recursos puedan ser desviados en beneficio de acrecentar su patrimonio.

De la interpretación armónica del citado precepto, podemos mencionar dos supuestos de vital importancia:

- a) El artículo citado señala que la existencia del enriquecimiento ilícito, en primer lugar, cuando el servidor público no puede acreditar la procedencia legítima del patrimonio que se encuentre a su nombre o del que se ostente como propietario.
- b) Este artículo señala que la existencia del enriquecimiento ilícito, en segundo lugar, cuando el servidor público no puede acreditar el crecimiento legítimo del patrimonio que se encuentre a su nombre o del que se ostente como propietario.

Para efectos de lo anterior, es necesario que el servidor público se ostente como dueño en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo la declaración patrimonial el documento mediante el cual se determina dicha situación.

Por lo que podemos concluir que tal y como ya hemos mencionado, el objetivo principal del registro patrimonial, consiste en ser un método preventivo de conductas antijurídicas como lo es el enriquecimiento ilícito.

#### **4.4 PROPUESTA DE ADICIÓN AL ARTÍCULO 37 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

En primer término, es de transcribir el dispositivo legal en comento:

***“ARTICULO 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:***

*I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:*

*a) Ingreso al servicio público por primera vez;*

*b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;*

*c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.*

*II.-Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y*

*III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.*

*La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de*

*percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.*

*Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.*

*En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.*

*El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.*

*Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.*

*En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.*

*El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.”*

Dicho precepto advierte los tipos de declaraciones patrimoniales a las que están obligados los servidores públicos señalados para tal efecto, así como las sanciones a las que se hacen acreedores en caso de incumplir con la obligación establecida; por lo que es de mencionar que la finalidad del presente trabajo estriba en el análisis de las sanción que implica.

Por lo anterior, mencionaremos que el citado artículo prevé de forma tajante las sanciones a las que se hacen acreedores los servidores públicos obligados el incumplimiento de dicha obligación, lo cual es así, en virtud de que dicho precepto señala que para la omisión de la declaración inicial y la declaración de modificación patrimonial, señala las sanciones de suspensión del infractor y hasta dejar sin efectos el nombramiento respectivo; para el caso de la declaración de conclusión, la Ley de la materia señala como sanción la inhabilitación por el término de un año.

En materia de este trabajo, me enfocare principalmente por lo que respecta a la sanción por causa de la falta de cumplimiento en la presentación de la declaración patrimonial por conclusión del empleo, cargo o comisión, toda vez que para el caso de las referidas fracciones I y III del multicitado artículo 37, podemos aludir que en la práctica es extremadamente excepcional la ocasión en la cual la Autoridad administrativa determine la aplicación de las sanciones por falta de cumplimiento a dicha obligación, toda vez que al encontrarse previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, permite en primer lugar que el servidor público sea conocedor de dicha obligación y en segundo lugar dada la naturaleza de las mismas, la Administración Pública Federal tiene la oportunidad de “hacer” cumplir al servidor público de su obligación al encontrarse en carácter de su superior jerárquico, presionando a los subordinados a través de oficios, circulares, comunicados, etc., sin embargo, por lo que hace a la declaración por conclusión, dicho mecanismo no funciona de la misma manera, en virtud de ya no existir esa relación laboral que determine el interés del servidor público por permanecer como parte de la Administración Pública, así como la relación de subordinación.

En este orden de ideas, podemos mencionar que las sanciones previstas para el caso de las declaraciones señaladas en las fracciones I y III tiene efecto únicamente por lo que hace a la dependencia o entidad en la que se encuentre laborando el servidor público, por lo que existe deferencia con la sanción señalada para el caso de la declaración prevista en la fracción II, toda vez que ésta tiene efectos no solo en la

entidad o dependencia, sino que es en la totalidad de la Administración Pública Federal.

Igualmente, es de aludir que el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no señala diferencia jurídica entre la omisión en la presentación de las declaraciones patrimoniales y la extemporaneidad en su presentación, cuyas definiciones han sido señaladas anteriormente y de las cuales podemos concluir que la omisión refiere a la falta de presentación de las mismas y la extemporaneidad refiere al cumplimiento de dicha obligación fuera de los términos establecidos por el dispositivo legal mencionado, sin embargo, en la práctica representa problemática para su aplicación, toda vez que la Ley no señala específicamente ninguna limitante para el caso de la extemporaneidad, siendo que se dan casos en los que una vez que el servidor público omiso ha sido citado al procedimiento administrativo de responsabilidades señalado en el artículo 21 de la ley de la materia, presenta fuera del término establecido la declaración correspondiente, dejando sin efectos las sanciones previstas por el artículo 37 y obliga a la Autoridad Administrativa a imponer únicamente las sanciones previstas en el artículo 13, lo cual dará lugar a que se lleve a cabo la valoración de todos los elementos aportados durante el procedimiento para determinar la sanción a aplicar, para lo cual se deben considerar los elementos señalados en el artículo 14, de cuya valoración acarrearía a la imposición de las sanciones mínimas previstas por la Ley.

Consecuentemente, es necesario que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determine limitantes al supuesto de la extemporaneidad, para lo cual es necesario que se establezca un término después del cual, sin importar que la declaración haya sido presentada de forma extemporánea, sea considerada omisión en términos de la ley mencionada.

Estableciendo las limitantes mencionadas, la declaración patrimonial por conclusión cumpliría con el objetivo de evitar que existan conductas tendientes a la corrupción y a la impunidad del crecimiento patrimonial cuya procedencia y crecimiento no sean

acreditables, evitando así, que el servidor público que pretenda acrecentar su patrimonio en detrimento de los recursos del Estado, tiene oportunidad de que en un lapso de tiempo considerable, disfrutara la posibilidad de manipular transacciones, desvíos de fondos, creando documentación justificatoria falsa, etc., con la finalidad de cubrir sus acciones ilícitas con el tiempo necesario para hacerlo, teniendo la oportunidad de realizar una declaración diferente al real haber patrimonial.

La finalidad del presente trabajo, es proponer una modificación al artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo que ocasionaría consecuencias jurídicas favorables para cumplir el objetivo preventivo de la declaración patrimonial.

Por lo anterior, la propuesta de adición consiste en adicionar un séptimo párrafo al mencionado artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la forma siguiente:

***“Transcurrido el término establecido en la fracción II, el servidor público contará con un plazo igual para presentar su declaración de manera extemporánea y espontánea, sin perjuicio de las sanciones a que se hiciere acreedor, después del cual, no obstante su presentación extemporánea, se considerará como omisión para efectos de esta Ley.”***

Al añadir el párrafo que se propone, se pretende establecer que una vez transcurrido el término de 60 días naturales que señala la Ley para la presentación oportuna de la declaración patrimonial por conclusión sin que la misma sea presentada por el servidor público obligado, sea denominada como presentación extemporánea con la finalidad de que su adecuación conlleve a la configuración de la conducta contraria a los principios de la declaración patrimonial.

Lo anterior, tendría como consecuencia que la presentación extemporánea tenga los mismos efectos que la omisión conforme a la Ley de la materia, estableciendo específicamente una limitante para el caso de su presentación fuera de los términos establecidos por el artículo 37; así mismo, la laguna legal que se encuentra actualmente en dicho dispositivo sería debidamente subsanada, con la finalidad de evitar que el servidor público saliente, pretenda la interpretación de dicho dispositivo a su conveniencia.

Así mismo, aunque la Secretaría de la Función Pública no se encuentre en posibilidad de agravar o atenuar las sanciones a las cuales se puede hacer acreedor el servidor público por la actualización de la infracción de que se trata de conformidad con lo establecido en las fracciones 13 y 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, podría estar en aptitud de imponer las establecidas en la fracción II del su artículo 37.

En conclusión, la presente adición permitiría a la autoridad configurar la omisión de presentación de la declaración patrimonial por conclusión, en virtud de que la Ley de la materia contemplaría la figura de la extemporaneidad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERO.-** El primer antecedente histórico de la responsabilidad de los servidores públicos, fue el llamado *Juicio de Residencia*, en donde se juzgaba a los servidores públicos por haber sido denunciados por incurrir en presuntas conductas irregulares y en consecuencia el procedimiento era resuelto por el denominado *Supremo Tribunal de Justicia*.

**SEGUNDO.-** Fue hasta la Constitución de 1857 que se estableció el Título IV, distinguiendo la figura del *Juicio Político*, la responsabilidad frente a delitos comunes y oficiales, así como la responsabilidad por faltas y omisiones.

**TERCERO.-** Considero que el artículo 108 Constitucional es un catálogo incompleto de los que deben ser considerados servidores públicos, toda vez que no enlistan todos los que los son para el sistema de responsabilidades.

**CUARTO.-** Son sujetos de Responsabilidad Política los mencionados por el artículo 110 Constitucional, por conductas en contravención a intereses públicos fundamentales, por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; sin embargo, durante su desarrollo pude advertir que no existe ordenamiento alguno que determine en que consiste la gravedad de la violación; el procedimiento es substanciado por la Cámara de Diputados como Órgano de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia.

**QUINTO.-** La Responsabilidad Penal cuando el sujeto activo del delito tiene la calidad especial de servidor público e infringe lo dispuesto por el Título Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal; en caso de servidores públicos con protección constitucional, es necesario llevar a cabo la autorización para apartarles su inmunidad mediante la Declaración de Procedencia.

**SEXTO.-** La Responsabilidad Civil nace derivado de la obligación que tiene el Estado de resarcir los daños y perjuicios que ocasione a los particulares en sus funciones y cuando estos no tengan la obligación de soportarlos, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que a su vez el Estado puede repetir respecto de las indemnizaciones

pagadas, en contra del servidor público responsable de haber actuado de mala fe, ilegalmente, con dolo o negligencia.

**SÉPTIMO.-** La Responsabilidad Administrativa nace cuando los servidores públicos realicen actos u omisiones en el ejercicio de su encargo, que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismos que se encuentran regulados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**OCTAVO.-** La prueba de mayor valor para desvirtuar las irregularidades imputadas al servidor público sujeto al procedimiento de responsabilidades es la Documental Pública, sin embargo, considero que los sujetos que se encuentran separados de su encargo con anticipación a la citación, no les es posible contar o acceder a dichos elementos documentales esenciales para la elaboración de su defensa.

**NOVENO.-** Las sanciones económicas impuestas, constituirán créditos fiscales en términos del Código Fiscal de la Federación cuyo cobro se hará efectivo mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin embargo, considero que para dicho fin, es necesario allegar a la autoridad hacendaria de la declaración patrimonial correspondiente al sancionado, con la finalidad de que cuente con el conocimiento del haber patrimonial del mismo.

**DÉCIMO.-** Las disposiciones jurídicas y administrativas que contienen obligaciones y atribuciones a cargo de los servidores públicos, son comprendidas por un mundo de leyes, reglamentos, decretos, circulares o normas de carácter general, ordenamientos administrativos de carácter interno, manuales generales de organización interna, entre otros, todos aquéllos que detallen de manera clara y minuciosa las actividades de cada una de las áreas.

**UNDÉCIMO.-** El registro de situación patrimonial de los servidores públicos a cargo de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, es la herramienta mediante la cual la Secretaría de la Función Pública para establecer un control sobre el haber patrimonial de los mismos como medio de abatimiento de la corrupción.

**DUODÉCIMO.-** Considero que la Declaración Inicial de Situación Patrimonial, es la que reviste mayor importancia, toda vez que a través de la misma nace la obligación de presentar las subsecuentes.

**DÉCIMO TERCERO.-** Es necesario que el artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señale la diferencia entre la omisión y la presentación extemporánea de la declaración patrimonial por conclusión, para efectos de que la Autoridad Administrativa se encuentre en posibilidad de determinar la sanción correspondiente.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 17ª ed., Edit. Porrúa, México, 2004.
2. BAILON VALDOVINOS, Rosalío, Derecho procesal Penal a través de preguntas y respuestas Editorial PACSA, México D.F. 1993.
3. BARRAGÁN, BARRAGÁN José, Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial UNAM, México, 1984.
4. BULLRICH, Rodolfo, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Argentina. Edit. Guillermo Kraff Llanta, 1970.
5. CASTELLANOS, Fernando, Lineamientos elementales de derecho penal, 38ª edición, Edit. Porrúa, México, 1997.
6. CASTREJÓN GARCÍA, Eduardo, Sistema Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Edit. Cárdenas Elasco Editores S.A. de C.V. 2da. Edición, México 2004.
7. DE PINA, Rafael, Tratado de las pruebas civiles, Edit. Porrúa, México 1942.
8. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4ª. Ed, Editorial Porrúa, México 2001.
9. ESTRENA CUESTA, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Tecnos, Madrid 1982.
10. GALEANA, Patricia (Compiladora), México y sus Constituciones, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
11. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, El Sistema Nacional de Control y Evaluación, Editorial INAP, México, 1989.

12. NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª. Ed., México 1999.
13. ORLANDO, Vincent, Principios de Derecho Administrativo, Edit. Italianas, Italia, 1935.
14. ORTÍZ REYES, Gabriel, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1988.
15. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades legales de los servidores públicos, Edit. Porrúa, México 2004.
16. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en la Legislación Mexicana, Editorial PGR, México D.F., 1980.
17. RIVERA SILVA, Manuel, “El procedimiento Penal”, Editorial Porrúa S.A., México, D.F., 1944.
18. SAYEG HELÚ, Jorge, Las Reformas y Adiciones Constitucionales durante la Gestión Presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, México 1989, Edit. Porrúa.
19. SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo: Segundo Curso”, 12ª, Ed., Editorial Porrúa, 1983.
20. SOBERANES FUENTES, José Luis, La responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Edit. Manuel Porrúa, México 1993.
21. TRON PETIT, Jean Claude y otro, La nulidad de los actos administrativos, Edit. Porrúa, México 2005.
22. ZAVALA, Silvio, La Constitución Política de Cádiz, 1812, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999.

## OTRAS FUENTES

23. CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, Editorial Heliasta S.R.L., 21ª. Edición, Argentina 1989.
24. DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, 24ª. Ed., México 1942.
25. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, 21ª. Edición, Editorial Espasa, España, 1992.
26. VÁZQUEZ FERNANDEZ, Emilio, Diccionario de Derecho Público, Edit. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1988.

## LEGISLACIONES

- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ◆ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- ◆ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- ◆ Ley Federal de la Administración Pública Federal.
- ◆ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- ◆ Código Federal de Procedimientos Civiles.
- ◆ Código Penal Federal.
- ◆ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

## JURISPRUDENCIA, TESIS AISLADAS, PRECEDENTES RELEVANTES Y EJECUTORIAS.

- ◆ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación. **IUS 2005**, Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2005.