



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

COORDINACION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS ANTE EL DERECHO
INTERNACIONAL**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO
P R E S E N T A
ROBERTO OROZCO MARTINEZ



TUTOR: DR. RUPERTO PATIÑO MANFFER

CIUDAD UNIVERSITARIA

FEBRERO DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis Padres

El C.P. Rodolfo Orozco Espinosa y
Rebeca Martínez García.

Por haberme inculcado el hábito del estudio y perseverancia, así como su tiempo, cariño, experiencia y conocimiento y, desde luego sus invaluable consejos que me han permitido alcanzar mis metas, enfrentar la vida y llegar hasta donde ahora me encuentro, ya que sin su apoyo no sería lo que soy.

A mi hermano

El Mtro. Rodolfo Orozco Martínez.

Por su apoyo y consejos los cuales han permitido superarme personal y profesionalmente.

A mi asesor de Tesis

El Dr. Ruperto Patiño Manffer

Mi agradecimiento por haberme brindado su valioso tiempo, experiencia y su invaluable apoyo, haciendo posible la culminación de mis estudios de posgrado.

A mis sinodales

Dr. Marco Antonio Pérez de los Reyes, Dr. Carlos Francisco Quintana Roldan, Dra. Blanca Margarita Velázquez y Dra. Natividad Martínez Aguilar.

Por sus conocimientos jurídicos, orientaciones y tiempo dedicado para la culminación de este trabajo de investigación.

Mi agradecimiento.

A la Mtra. Elvia Vergara Silva
Mi reconocimiento

Al Dr. José Luís Soberanes
Fernández.

Mi reconocimiento y agradecimiento por el apoyo brindado para la realización de mis estudios de posgrado, así como por la ayuda otorgada para desarrollarme en el campo jurídico lo que ha permitido mi superación profesional.

Al Dr. Raúl Plascencia Villanueva

Con agradecimiento, por su orientación y conocimiento brindado, así como por los consejos que he recibido, los cuales estarán presentes en mi vida profesional.

A mis Primos

El Lic. Enrique Martínez Vega y su esposa la Lic. Norma Lucia Piña Hernández e hijos.

De quienes he recibido su apoyo y comprensión.

Mi gratitud

A la Lic. Susana del Rocío Barragán Alatorre e hija, por su apoyo y amistad.

Mi reconocimiento

Al Ing. Luis Juárez Suárez.

Mi gratitud por su amistad.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

Planteamiento del Problema	I
Introducción	1
CAPITULO I	
Antecedentes de la Función Pública	7
1. Época prehispánica	7
a) Los Mayas	7
b) Los Aztecas	8
2. Época colonial	12
a) El Derecho Indiano	13
b) El Derecho Castellano	21
3. Época independiente.	28
a) La Constitución de Cádiz	29
b) La Constitución de Apatzingán	30
c) La Constitución de 1824	30
d) La Constitución de 1857	33
e) Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal	36

4. Época revolucionaria.	38
a) La Constitución de 1917	38
5. Época post-revolucionaria	41
a) Las Leyes Reglamentarias	41
I) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados	41
II) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados	44
III) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	45
IV) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	46
CAPITULO II	
Marco Conceptual y Legal de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.	49
1. Principios de la Responsabilidad	50
a) La Teoría del Derecho y la Responsabilidad	50

b) El Control, la Responsabilidad, la Rendición de Cuentas y la Fiscalización como medios de control de los Servidores Públicos	59
c) La Teoría de “Accountability”	63
2. Sistemas de Supervisión de los Servidores Públicos	66
I) Interno	68
II) Externo	69
3. Constitución Política de los Estados los Estados Unidos Mexicanos.	71
a) Las Reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	71
b) La Responsabilidad Política	76
c) La Responsabilidad Penal	81
d) La Responsabilidad Administrativa	85
e) La Responsabilidad Civil	89
f) La Responsabilidad Patrimonial	90
4. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	93
a) Su objetivo	93
b) El Concepto de la Función Pública	97
c) El Concepto de Servidor Público	105
d) Teoría del Órgano	110
e) El Código de Ética de los Servidores Públicos	113

CAPITULO III

El Procedimiento Administrativo Disciplinario y sus Medios de Impugnación

	118
1. El Procedimiento Disciplinario	118
a) Los Sujetos de Responsabilidad Administrativa.	118
b) Las Obligaciones de los Servidores Públicos	120
c) La Queja y/o Denuncia	138
d) La Investigación	140
I) Citación para audiencia	145
II) Término para la celebración de la audiencia	145
III) Pruebas admisibles	146
IV) Nuevas pruebas para acreditar la responsabilidad	147
V) Suspensión temporal del cargo en forma preventiva	147
VI) Resolución	148
e) Sanciones Administrativas	151
f) Medios de Impugnación contra la resolución.	159
2. Afectación de la esfera jurídica de quien acude al Órgano Interno de Control	161
a) El interés ciudadano o difuso	176
b) Los Tratados Internacionales y la Protección Judicial	192

CAPITULO IV

El Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Unión Europea 207

a) Antecedentes de la Unión Europea	208
b) Formación del Concepto de Funcionario Público de las Comunidades	219
c) Concepto de Funcionario Público	224
d) Régimen Jurídico aplicable a los Funcionarios Públicos y otros Agentes de las Comunidades	236
e) Deberes y Obligaciones de los Funcionarios de las Comunidades Europeas	239
f) Procedimiento Disciplinario	244
g) El Procedimiento Disciplinario sin Recurso ante el Consejo de Disciplina	247
h) El Procedimiento Disciplinario ante el Consejo de Disciplina	248
Conclusiones	253
Fuentes de Información	260
a) Bibliografía	260
b) Hemerografía	270
c) Legislación	271
d) Fuentes Electrónicas	273

Planteamiento del Problema

Cualquier régimen que sea democrático debe asumir el control y la responsabilidad de los servidores públicos como baluartes propios. La razón es sencilla: los regímenes no democráticos, cualquiera que éstos sean, encuentran en la opacidad y en la impunidad herramientas para eludir sus responsabilidades.

Por un lado, el derecho se constituye en un discurso que impide a los ciudadanos comprender el significado formal y real de las normas jurídicas. Los regímenes autoritarios fomentan este tipo de discurso a fin de implantar su modelo de sociedad y utilizan al derecho como instrumento de dominio. Por el otro lado, al no existir reglas claras para exigir la responsabilidad de los servidores públicos o cuando las reglas existentes son poco eficaces, la impunidad se abre paso en el acontecer cotidiano de la sociedad.

La impunidad termina fomentando la corrupción y ésta, a su vez, el proceso de opacidad en un espiral ascendente incompatible con un régimen democrático.

En este orden de ideas, la responsabilidad de los servidores públicos y el control de la administración deben actuar para inhibir las prácticas ilegales y corruptas y representar una posibilidad de transparentar la actividad de la administración pública.

Por tanto es necesario analizar no sólo las reglas formales que rodean a las instituciones y los mecanismos y procedimientos en materia de responsabilidad, sino también el grado de efectividad de las mismas y el acontecer en el interior de las instituciones que en última instancia muestran las reglas informales del ejercicio público, indispensable para el diseño institucional de cualquier organización.

En este sentido, surge el interés de esta investigación con la finalidad de efectuar un análisis que permita observar si la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé el acceso a la justicia de los ciudadanos que acuden a los Órganos Internos de Control a denunciar a algún servidor público por el incumplimiento de sus obligaciones.

El acceso a la justicia está previsto en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2.3, inciso b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales al tener el carácter de Tratados Internacionales son Ley Suprema de la Unión, según lo dispone el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el acceso a la justicia es el derecho que tiene toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos. Es decir, que por este principio podemos entender la acción, ante una controversia o la

necesidad de esclarecer un hecho, asimismo dentro de este concepto esta la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

Por lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe reconocer el acceso a la justicia a los ciudadanos que acuden a denunciar a algún servidor público por incumplir sus obligaciones, con lo cual se estarían respetando los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales.

Derivado de la investigación, se observó que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no establece el acceso a la justicia al ciudadano que interpone ante el Órgano Interno de Control la queja en contra de algún servidor público, toda vez que dicho ordenamiento sólo le otorga el derecho de acudir ante la Contraloría correspondiente y denunciar los hechos que considere violatorios, omitiendo

con ello la posibilidad de que participe en cada una de las etapas que integran el procedimiento administrativo, así como la posibilidad de que se inconforme en contra de la determinación de éste, el cual se inició como consecuencia de la queja que interpuso.

En consecuencia, se propone reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de que se reconozca a favor del particular o de la persona que presente su queja en contra de un servidor público ante el Órgano Interno de Control, el acceso a la justicia.

Introducción

Ante los cada vez más frecuentes casos de corrupción de los servidores públicos uno se pregunta si no existen medios o recursos consignados en las leyes que los prevengan o los sancionen y, de existir, si son plenamente eficaces para lograr que éstos se conduzcan con responsabilidad, legalidad, imparcialidad, honestidad, profesionalismo y eficacia, criterios que deben regir sus actividades y el ejercicio de sus funciones y atribuciones públicas.

Cuando se toca el tema de la responsabilidad administrativa de los gobernantes y, en general de los servidores públicos, es necesario referirse a la democracia, uno de los conceptos políticos más utilizados por los gobernantes de casi todos los países.

El concepto de democracia existe desde la época clásica griega pero adquiere una nueva dimensión con la creación del Estado Liberal, que surge como una reacción ante los abusos de los dictadores monárquicos y

absolutistas al reivindicar los derechos y libertades individuales mediante la participación del pueblo en la adopción de la forma de gobierno que más le convenga, en ejercicio del derecho inalienable llamado soberanía.

Como producto de la voluntad libre se crea un Estado de Derecho con base en un orden constitucional que consagra, en primer término, las garantías de los individuos y en segundo la organización, el funcionamiento, las facultades y las atribuciones de los órganos de gobierno.

La actuación de los gobernantes debe estar circunscrita a ese orden constitucional y a las leyes que de ella emanen y están obligados a la guarda y respeto a ese ordenamiento, por lo que la honestidad y la eficiencia en el desempeño de sus tareas públicas deben ser sus características fundamentales inseparables y, en caso contrario, están obligados a responder por su incumplimiento.

La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social, corrupción, erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que prevalece en nuestro país.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en 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 el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Para tal fin, la investigación se desarrolla en cuatro capítulos.

El capítulo primero se refiere a los antecedentes de la función pública en nuestro país, durante los períodos más importantes de la historia, en donde se observa el papel preponderante que ha tenido el debido ejercicio de ésta por parte de los servidores públicos, así como las sanciones que se les aplicaba por su incumplimiento.

El segundo aborda el tema del marco teórico de los conceptos con el tema de la presente investigación, indispensables para su comprensión, como son los de la función pública, los deberes fundamentales de ésta, así como el de servidor público y los principios éticos y morales que deben observar.

En el capítulo tercero está dedicado al marco conceptual y jurídico de la responsabilidad que rige a todos los servidores públicos, analizando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como también se hace un análisis de las obligaciones que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, el procedimiento administrativo que se inicia en caso de incumplimiento de éstas y los medios de impugnación que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para inconformarse con la resolución que emita el Órgano Interno de Control.

Asimismo, se hace referencia a las obligaciones internacionales que tiene México, derivado de la suscripción de diversos Tratados Internacionales y se analiza si la Ley que rige a los servidores públicos en materia de responsabilidad cumple con ellas.

En el capítulo cuarto se hace referencia al procedimiento disciplinario que se tramita en la Unión Europea, con lo cual se fortalece la hipótesis de esta investigación, consistente en que a la persona que acuda ante el Órgano Interno de Control se le otorgue el acceso a la justicia.

La investigación se realizó con una combinación de métodos como el deductivo, histórico, jurídico, cronológico y comparativo.

Mediante el deductivo se aprovechan conceptos con la finalidad de formular afirmaciones que conducen a conocimientos particulares sobre un determinado objeto de estudio; el histórico es la aproximación de los hechos pretéritos con el fin de explicar el presente y responder al futuro; el jurídico mezcla la teoría del derecho (doctrina) con la ley, con las ejecutorias o

resoluciones formuladas por las autoridades jurisdiccionales (tesis y jurisprudencias) en torno al comportamiento social y al estudio de la conducta humana, el cronológico que permite analizar los acontecimientos que se presentaron en el pasado considerando sus fechas de realización; y por último el comparativo que ayuda a encontrar diferencias entre dos o más temas de investigación.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1. EPOCA PREHISPÁNICA

Durante la época prehispánica florecieron a lo largo y ancho del territorio de lo que hoy es México, diversas culturas con una organización social, política y económica propia, entre las que destacaron la maya y la azteca.

a) Los Mayas

En la cultura maya, cada ciudad-estado estaba gobernada por un *halach uinic* (verdadero hombre), también llamado *ahau*, cargo que recibía el hijo mayor por herencia del padre, con posibilidad de una regencia por parte de un pariente paterno si el heredero aún no tenía, por su edad, la capacidad de gobernar. Asimismo tenía como función pública la de dirigir la política exterior e interior, además de nombrar a los *bataboob*, administradores y jueces con funciones militares y religiosas, de las aldeas

adscritas a cada ciudad-estado. Los cargos de estos funcionarios eran heredados a sus descendientes¹.

Entre los mayas, la función pública revestía gran importancia, como lo deja entrever el hecho de que "a los funcionarios se les tatuaban en ambos carrillos figuras alusivas a los delitos que cometían, siendo su ejecución en forma pública".²

b) Los Aztecas

En el caso de la cultura azteca, el gobierno era ejercido a través del tlatoani, quien era vitalicio y concentraba en sus manos gran poder político, judicial, religioso y militar. Era el más alto funcionario del llamado tlatozayotl (palabra equivalente a Estado). A la muerte del tlatoani, el cihuacóatl continuaba dirigiendo al gobierno y convocaba al tlatocaltzin para que junto con lo tlatoanis sobrevivientes de la Alianza (Tacuba y Texcoco), a

¹ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Oxford, México, 2003, vol., 1.p.51.

² LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, Delitos en Particular, Porrúa. 3 ed., México, 1997, Tomo II, p. 294.

manera de grandes electores decidieran, entre los siete, la designación del nuevo tlatoani.³

Al lado del rey funcionó una *curia regís* de doce a veinte nobles, conocido como *Tlatocan*, de la cual se formó el Consejo Supremo compuesto de cuatro consejeros permanentes.⁴ De esta manera se pretendió frenar el poder excesivo de que gozaba la autoridad, controlando el desempeño de su función pública.

Igualmente, entre los aztecas se sancionó severamente el incorrecto desempeño de los cargos por parte de funcionarios públicos. Prueba de ello es que a quienes cometían delitos se les imponía la pena de muerte, y si ocupaba el cargo de administrador real, se le confiscaban además sus bienes.⁵

³ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, op cit, p. 76

⁴ MARGADANT, Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, 14º ed., México, 1997, p. 28.

⁵ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, op. cit., p. 294.

Asimismo, el indebido manejo de los fondos públicos era castigado equiparándolo al delito de robo, aplicándoseles penas como: suspensión o destitución de empleo, esclavitud, arresto, prisión, demolición de casa, penas pecuniarias y privativas de libertad, confiscación de bienes y muerte.⁶ Igualmente, a los funcionarios que se dejaban corromper con dones, se les imponía la pena capital. Y al administrador real que incurría en peculado se le sancionaba con la muerte y la confiscación de sus bienes.⁷

Uno de los ordenamientos más importantes que rigió durante la época prehispánica, por cuanto a determinar sanciones a los funcionarios que realizaban conductas contrarias a sus funciones o que no cumplían con sus deberes, y que implícitamente ponían de manifiesto la importancia de cuidar la función pública, lo constituyeron las Leyes de Nezahualcóyotl.

Ejemplos de ellas son las siguientes:

- En la Ley Novena, "se sancionaba con la muerte, degollándolo al embajador que no cumplía su encargo o faltaba a la exacta

⁶

Ídem.

⁷

CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl, Derecho Penitenciario, Cárcel y Penas en México, Porrúa, 3° ed., México. 1986, p. 28.

ejecución del mismo".⁸ Asimismo, se imponía la pena de muerte a los colaboradores de los funcionarios públicos que cobraban más impuestos de lo que debían pagar los súbditos o vasallos.⁹

- En la Ley Décima "se mandaba que los jueces a quienes se averiguase haber admitido cohechos muriesen degollados, si el cohecho fuese de entidad, y si fuese de poca monta quedasen despojados del empleo, y los trasquilasen en público mercado".¹⁰

Como podemos apreciar, dentro de los pueblos prehispánicos se trató de garantizar que los funcionarios públicos cumplieran cabalmente con sus cargos, atendiendo los intereses colectivos, so pena de hacerse acreedores a severas sanciones, las cuales, de alguna forma, eran una razón de peso para forzar a aquellos a actuar con apego a las disposiciones y principios de lealtad y honradez que debían regir sus funciones.

⁸ Ibíd., p. 373.

⁹ Ibíd., p. 400.

¹⁰ Ibíd., p. 493.

2. ÉPOCA COLONIAL

Durante la Colonia (la cual comienza a partir de la caída de Tenochtitlán en el año 1521 y dura tres siglos), el derecho vigente que rigió en la Nueva España fue una mezcla del principal y del supletorio: "el primero constituido por el derecho indiano, entendido en su expresión más genérica, es decir, que comprendía tanto las leyes *stricto sensu* cuanto las regulaciones positivas, aún las más modestas, cualquiera que fuese la autoridad de donde emanaran, pues es sabido que varias autoridades coloniales -Virreyes, Audiencias, Cabildos- gozaban de un cierto margen de autonomía que les permitía dictar disposiciones de carácter obligatorio; y el segundo constituido por el Derecho de Castilla".¹¹

En otras palabras, las leyes que regían en la Nueva España eran primordialmente de origen español, quedando en un segundo plano el derecho indiano. Entre las legislaciones más importantes descollaron: "el Fuero Juzgo, el Fuero Viejo, el Fuero Real, las Siete Partidas, el

¹¹ CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl, op. cit., p. 116.

Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas Reales, las leyes de Toro, Nueva Recopilación y la Novísima Recopilación."¹²

a) El Derecho Indiano

En lo relativo al tema que nos ocupa, cabe decir que la máxima autoridad era el rey, representado en la Nueva España por los virreyes, así como los adelantados, los capitanes generales y los presidentes.¹³

El Dr. Marco Antonio Pérez de los Reyes señala que por el hecho de que los reinos de Indias estuvieran allende el mar, en España era más urgente la necesidad de controlar a los funcionarios públicos para evitar que se formaran grupos de poder y de arbitrariedad. Las medidas que se tomaron fueron varias y a veces se tiene la impresión de que la metrópoli estableció un sistema de espionaje y de control exagerado, de manera que los funcionarios estaban prácticamente impedidos de actuar pues cada uno

¹² MARGADANT, Guillermo Floris, op. cit., p. 131.

¹³ *Ibid.*, p. 67.

de sus actos se hallaban controlado. Las medidas usuales en estos casos eran las siguientes:

1.- Nombramiento. Las designaciones las hacia el rey, pero solia someterlas a la autorización del Real y Supremo Consejo de Indias. En el caso de los virreyes, los cargos no eran vitalicios y nunca se especificaban un tiempo determinado de función, por lo que el así nombrado ignoraba si su mandato se prolongaría por algunos años o si sería de corta duración.

2.-Confirmación. Toda disposición normativa emanada de las autoridades indianas requería la autorización final del rey. En ocasiones entraba en vigor provisionalmente con la autorización del virrey, si se trataba de autoridades de menor rango, pero finalmente era indispensable la autorización real para que surtiera efectos.

3.- Despido. Cualquier autoridad podía, en todo momento, ser sustituida sin que existiera forma de impedir o condicionar el despido.

4.- Juicio de residencia. Al principio se efectuaba en caso de denuncia grave, pero después fue de rigor someterse a este juicio una vez cesado en el cargo. Se aplicaba a todo funcionario y tenía por objeto conocer y resolver lo conducente en caso de haber cometido irregularidades o excesos en el desempeño de una función pública. Es el antecedente del juicio de responsabilidad de servidor público y del juicio político en nuestros días. Se denominaba de residencia porque la persona a la que se le aplicaba debía quedar arraigada en alguna ciudad cercana a México mientras se decidía su situación jurídica. En el caso de la Nueva España casi siempre fueron las ciudades de Tulancingo y de Texcoco las preferidas para residenciar a los funcionarios, especialmente a los virreyes. Se podía aplicar este juicio a funcionarios civiles, militares y eclesiásticos. Era un juicio y cualquier persona podía formularles cargos, con base en el interés jurídico público. El arraigado debía mientras tanto otorgar fianza para garantizar el cumplimiento de su responsabilidad, en caso de que se la demostraran. Si había indicios graves el juicio era sumario; de cualquier modo, en seis meses debía quedar sustanciado el expediente para remitirlo al Real y Supremo Consejo de Indias a efecto de dictar sentencia. Las penas

aplicables eran multa, inhabilitación temporal o permanente, traslado a España o destierro. Los jueces de residencia podían ser nombrados por el rey o por el Consejo de Indias, siempre eran jueces *ad hoc*, es decir, nombrados para ese efecto. Se podía apelar, según el caso ante el Consejo o ante la Corona. Si se trataba de los corregidores, generalmente era residenciados por su sucesor. Todavía en las constituciones de 1812 y 1814 apareció regulado este juicio.

5.- Visitas generales. Fueron muy usuales sobre todo en el siglo XVIII; las realizaban los visitadores nombrados por la Corona o por el Consejo, con amplias facultades para conocer y tomar medidas urgentes en casos de extrema vaguedad. Desde su llegada al territorio visitado comenzaban sus indagaciones, con el mayor secreto posible, para enterarse por denuncias o mediante sus observaciones de cualquier irregularidad. Ya en presencia de la Real Audiencia o del Virrey eran tratados con todo comedimiento y respeto y quedaban a su disposición libros, documentos y todo lo que pudiera ser útil para esta especie de auditoria. Los visitadores podían viajar por el territorio, interrogar a todo tipo de personas, visitar instalaciones

militares, y de hecho, inspeccionar todos los rubros de la administración. Al terminar su visita redactaban un memorial que entregaban a la Corona o al Real Consejo de Indias para que estas supremas autoridades decidieran al respecto. A raíz de estas visitas se podía destituir, inhabilitar y hasta procesar penalmente a malos funcionarios. Los visitantes podían incluso tomar medidas legislativas de primera mano para corregir algunas irregularidades. Había visitas ordinarias y extraordinarias, según la urgencia y gravedad para realizarlas.

6.- Inspecciones. También se podían realizar auditorias, pero sólo para un ramo específico de la administración; por ejemplo, había inspectores en materia de hacienda, del ejército, y sus nombramientos eran más rutina y quedaban comprendidos dentro de la burocracia propia de cada institución.

7.- Prohibiciones y limitaciones. Los virreyes no debían adquirir bienes inmuebles en los territorios de su administración. Para casarse requerían autorización real y se prefería que no lo hicieran con mujer de su virreinato. No debían aceptar regalos, ni siquiera acudir a fiestas o reuniones; por eso

eran ellos los que ofrecían en forma oficial alguna fiesta ocasional en su residencia.”¹⁴

La función de los virreyes en materia administrativa fue destacada, pues se encargaban de rubros tan importantes como: salubridad, correos, repartimiento de tierras, las obras públicas, el control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

Un aspecto digno de acotar es que "los virreyes fueron escogidos con cuidado, no entre los intrigantes o intelectuales, sino más bien entre personas disciplinadas, serios, trabajadores, sin exceso de fantasía. El oficio casi nunca fue concedido al mejor postor: no era vendible, y durante casi trescientos años la Nueva España tuvo 62 gobernantes generalmente competentes.

¹⁴ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, op cit., Vol. 2, pp. 118 y 119.

Lo dicho es importante, porque pone de manifiesto que en la época colonial las funciones públicas eran desempeñadas por funcionarios a los que se les exigía una probidad moral, aparte de conocimientos en la materia, para así garantizar el debido cumplimiento de aquellas.

Un mecanismo a través del cual se trató de conservar cierto nivel de honradez en la administración pública fue el "Juicio de Residencia", al que fueron sometidos todos los funcionarios de la Nueva España (desde el virrey hasta alcaldes, regidores, o trasadores de tributos) cuando se retiraban a la vida privada o cambiaron de función. "Bajo un sistema de acción popular se reunían e investigaban todas las quejas concretas contra el ex funcionario, el cual, entre tanto, por regla general, no podían salir del lugar donde había ejercido sus funciones".¹⁵

Los jueces en cuestión fueron designados *ad hoc* por la persona o el consejo que había hecho el nombramiento del ex funcionario por investigar. Tal juicio de residencia se aplicó sin distinción del funcionario de

¹⁵ Ibíd., p. 75.

que se tratara, siendo sometidos al mismo el virrey Revillagigedo II, al marques de Branciforte y José de Iturrigaray.

b) El Derecho Castellano

Respecto de los ordenamientos jurídicos que contemplaban aspectos inherentes a la función pública, tenemos que en las Siete Partidas de Alfonso X, El Sabio, se sancionó a los funcionarios públicos que exigían al pueblo impuestos o dinero que no debían (lo que vendría a equivaler actualmente al delito de concusión), al preverse lo siguiente:

"Que gualardon deven aver los selladores, e como deven ser honrados e guardados.

"Recelando que los selladores tomarían más que deven por el sellador de las cartas, queremos mostrar esta ley, que gualardon es el que deven aver por el sellar.

"E dezimos que. los selladores de la cancillería del Rey deven aver cada uno dellos, tanto como uno de los otros escríbanos del Rey. E además deven tomar por los privilegios que procuraren, por cada uno un maravedí, e por las cartas plomadas, de cada uno un medio maravedí. E los selladores de las cibdades e de las villas deven tomar cada uno dellos, por quantas cartas sellaren, de cada una seya dineros, de la moneda que comunalmente

usan, e despienden de la tierra: e si mas tomaren de lo que en esta ley manda, que gele escarmiente el Rey según tuviere derechos. E estos selladores de la cancillería del Rey, dezimos que deben aver aquella honrra aquella guarda, que los otros escribanos del Rey; e quien los deshonrrase o las cibdades, e de las villas, si alguno los deshonrrase de dicho o de fecho, o los firíesse, o los matasse haya doble pena que auría si no tuviesse el sello, asi como de sus diximos en el título de los escrívanos".¹⁶

También en la Novísima Recopilación se establecieron ciertas obligaciones que debían observarse en el desempeño de las funciones, al disponerse que:

"Mandamos que los alguaciles juren de hacer bien y fielmente sus oficios, ya que no llevarán más derechos de los que le son trazados: so pena del que más llevara, lo pague con el cuatro por tanto por la primera vez, y por la segunda con el diez por tanto, por la tercera que no use más de sus oficios, y que no prenderán a ninguno buscando achaques para lo cohechar so pena de cier florines por la primera vez, y la segunda no use más el oficio y que no reciban dádivas ni presentes por si ni por otros, directe ni indirecte, de cualquier persona que con ellos hubiere de librar en las cosas tocantes a su oficio, salvo cosas de beber y comer en pequeña cantidad, ofrecidas de grado sin las pedir en manera alguna, y estas después de que fueran librados y despachados y no antes so pena que el que lo contrario hiciere, la primera vez lo pague con el diez tanto y por la segunda no use más de su oficio; y que juren de guardar lo susodicho, y de pagar las penas en las

¹⁶ Código de las Siete Partidas, Tomo III, Tercera Partida, Título XX, Ley V, Imprenta de la Publicidad de Madrid, España, 1848, p. 272.

cuales desde luego, las condenamos la mitad dellas para Cámara, la otra parte para el acusador; y que juren descubrirán lo que otros supieren ".¹⁷

Lo transcrito conduce a pensar que en todo momento se sancionaba la aceptación de dádivas por parte de los funcionarios, encaminadas a influir positivamente en algún asunto, a favor de quien se las obsequiaba. Es decir, se pugnaba porque la función pública se desempeñara con honradez.

En la Ley XL, promulgada por D. Felipe IV, por Decreto de 14 de agosto de 1627, se hace hincapié en el castigo a los funcionarios que hagan cosas indebidas, al disponerse:

"Que el Consejo castigue á los que en sus oficios hicieren cosas indebidas.

"Encargamos á los del nuestro Consejo de Indias, que si los Ministros de justicia, y otros cualesquiera sugetos á su jurisdicción, assi en estos Reynos como en los Estados de las Indias, hicieran vejaciones ó agravios á las partes, ó cosas indebidas, los castiguen severamente, porque no se les imputen las culpas, que los susodichos cometieren, y los delitos sean castigados".¹⁸

¹⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 401.

¹⁸ Cfr. *Ibid.*, pp. 424-425.

Un aspecto digno de alabanza (que por desgracia en nuestros días ya no ocurre así), es que en la Colonia se prohibía el acceso a cargos públicos por medio de favores o pagando alguna cantidad de dinero. Ello se ejemplifica en la Ley XXXVII, D. Felipe II en la Ordenanza 45 del Consejo; y D. Felipe IV en la 37 de 1636, expresaban:

"Que en la provisión de los oficios no intervenga precio, ni interés. Ordenamos y mandamos, que en la provisión de los cargos y oficios, los del Consejo no consientan, ni permitan, que intervenga ningún género de precio, ni interés, por vía de negociación, venta, ni rueego, directa ni indirectamente, pena de ser mandado castigar por Nos gravemente el que lo consintiere, o dissimulare, y que las personas proveídas en cualesquier oficios por semejantes medios, los pierdan, con todo lo que huvieren dado por ellos para nuestra Cámara, y queden inhábiles para poder tener de Nos otros algunos ".¹⁹

De igual modo, en aras de salvaguardar la imparcialidad de la función pública, se prohibió a los funcionarios públicos intervenir en aquellos asuntos en los que estuvieran vinculados personas ligadas afectivamente a ellos, tal como lo estatuyó la Novísima Recopilación, en su Libro 5º, Título XI, Ley XLVIII y XLIX, las cuales ordenaban lo siguiente:

¹⁹ RODRIGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., Pandectas Hispano-Mexicanas. Tomo 1, Ed. UNAM, México, 1980, p. 676.

"LEY XLVIII. Que los Presidentes, Oidores, Alcaldes y Fiscales no sean padrinos de matrimonios, ni bautismos, ni los vecinos lo sean suyos, y los Ministros lo puedan ser unos de otros.

Mandamos que los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales, en ningún tiempo, ni por ningún caso puedan ser, ni sean padrinos de matrimonios, ni batimos de ningunas personas de sus distritos y jurisdicciones, en cuyas causas y pleitos fueren, ó pudieren ser Jueces, conforma á derecho y leyes de estos nuestros Reinos de Castilla, y que estos tales tampoco lo puedan ser en matrimonios y bautismos de Presidentes, Oidores, Alcaldes y Fiscales, ni de sus hijos; pero bien permitimos, que los dichos Ministros sean padrinos de matrimonios unos de otros, y de sus deudos y parientes, en cuyos pleitos y causas están prohibidos de ser Jueces, y de los bautismos de sus hijos, y así se guarde y cumpla inviolablemente sin contravenir en ninguna forma, porque de lo contrario nos tendremos por deservido, y se les hará cargo en las visitas y residencias, y serán castigados con rigor de derecho".

"LEY XLXX. Que los Presidentes, Oidores, Alcaldes y Fiscales no visiten á persona alguna, ni vayan á desposorios, ni entierros.

Ordenamos a los dichos Ministros, que no visiten á los vecinos, ni á alguno de ellos por ningún caso, ni á otra cualquier persona particular, tenga, ó no tenga, pueda ó no pueda tener negocio, ó pleito; y asimismo, que no vayan á desposorios, casamientos, ni entierros en cuerpo de Audiencia, ni alguno en particular, si no fuere en casos muy señalados y forzosos"²⁰

En la Recopilación de Indias, Libro VIII, Título IV, mediante Decreto del 24 de marzo de 1813, en su Capítulo II, fracción II, se estatuyó: "*Sí el empleado público prevaricase por soborno ó por cohecho en la forma prevenida con respecto á los jueces, será castigado como éstos*"²¹. Con tal disposición se previno que los funcionarios públicos dejaran de cumplir con sus obligaciones, en virtud de haberse dejado sobornar.

En el mismo ordenamiento citado se sancionó a los funcionarios que se hubieren enriquecido en forma ilícita, al prescribir en su Libro 5º, Título XI, Leyes LV y LVI, lo siguiente:

"LEY LV Que los oidores, Alcaldes, Fiscales no tengan casas, chacras, estancias, huertas, ni tierras.

"Mandamos, que los oidores, Alcaldes y Fiscales en ningún caso, ni en manera alguna puedan tener, ni tengan casas propias para su vivienda, ni para alquilar, ni chacras, ni estancias, ni tierras, ni huertas, ni labren casas, ni tiendas en las Ciudades donde residieren, ni fuera de ellas, ni en otra parte en todo el distrito de la Audiencia, en su cabeza, ni en las de otras personas directa, ó indirectamente, so las penas en que está dispuesto, que incurran los que trataren, ó contrataren, ó tuvieren otras granjerias ".

²¹ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, op. cit., p. 493.

“LEY LVI. Que los ministros contenidos en la ley antecedente incurran en pena del precio de las estancias, huertas, casas, ó tierras, que compraren, aunque las hayan vendido, y en otro tanto las personas en cuya cabeza huvieren estado”.

"Porque sin embargo de lo proveído por los señores Emperador y Rey, nuestro abuelo y padre, los dichos Ministros interponen terceras personas en cuyas cabezas tienen casas y granjerias, siendo ellos los verdaderos dueños, y á nuestro servicio conviene, que se castiguen los excesos cometidos, sin aguardar á tiempo de visitas. Mandamos, qué demás de las dichas penas, constando en cualquier tiempo que huvieren comprado, ó compraren, ó puesto, ó pusieren en cabeza agena alguna de las cosas sobredichas, aunque las hayan vendido, y pasado con efecto a otro poseedor, hayan perdido el precio en que se huvieren vendido; y además de lo susodicho, la persona en cuya cabeza huvieren estado puestas en confianza, incurren en pena de otro tanto como montó el precio en que se huvieren vendido las huertas, casas, tierras, ó estancias"²²

Recapitulando, en la etapa colonial se trata de garantizar que la función pública se desarrolle con imparcialidad, eficiencia y honradez, a cuyo efecto se imponen sanciones a los funcionarios que incurren en faltas, que si bien no son tan severas como en la época prehispánica, sirven para disuadir a éstos de no cometer conductas contrarias al buen desempeño de sus cargos.

²² RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N., op. cit., pp. 840-841.

3. ÉPOCA INDEPENDIENTE

La época independiente, iniciada como consecuencia del triunfo de la Guerra de Independencia, contrariamente a lo que muchos suponen, no desvinculó a México totalmente de la Corona Española, como lo demuestra el hecho de que siguieron aplicándose infinidad de disposiciones provenientes de España, conjuntamente con las leyes mexicanas. Lo importante de esto es que la línea seguida respecto a la función pública en las épocas anteriores, continuó respetándose durante esta etapa, como lo veremos a continuación.

a) La Constitución de Cádiz

Debe destacarse que en el período que abarcó la lucha independentista, se promulgaron diversos ordenamientos en donde se aludió a la función pública. Así, en la Constitución de Cádiz de 1812 (que fue la primera Constitución formal que rigió a México), se establecieron normas

sobre la responsabilidad de empleados públicos, como por ejemplo en la Ley del 12 de octubre de 1812, en la cual se consagraba que la Corte Suprema ejerciera sus funciones de conocer sin ninguna limitación de las causas civiles, y criminales causas de responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos y posteriormente la Ley de Responsabilidad del 24 de marzo de 1813, expedida por las Cortes de Cádiz²³ como puede apreciarse, en estos ordenamientos se reguló con mayor severidad las obligaciones de los funcionarios públicos.

b) La Constitución de Apatzingán

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se contempló “el Tribunal de Residencia, para hacer efectivas las responsabilidades de los miembros de los tres poderes, a través de juicios de residencia. Los siete jueces de este Tribunal de Residencia serían electos por las juntas provinciales y el mismo tendría un carácter transitorio, o sea, para juzgar *ad*

²³

Cfr. MARGADANT, Guillermo Floris, op. cit., p. 143.

*hoc*²⁴ este juicio es proveniente de la época colonial, con el cual se responsabilizó a los individuos del gobierno, es decir, a los funcionarios públicos.

c) La Constitución de 1824

En la Constitución de 1824, de carácter federal, también se estableció un título especial que contempló la responsabilidad en que incurrían los servidores públicos cuando realizaran actos que afectaran la honradez, lealtad y legalidad de sus funciones y los procedimientos para hacerlas efectivas.²⁵

La responsabilidad de los empleados públicos en la Constitución de 1824, es una asimilación al sistema de responsabilidad gaditano, a través de la aplicación de la Ley del 24 de marzo de 1813, en la cual eran responsables el propio Presidente y el Vicepresidente de la República, con

²⁴ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, Porrúa, 7 ed., 1999, pp. 94 y 95.

²⁵ RABASA, Emilio O. y Caballero, Gloria, Mexicano: esta es tu Constitución, Porrúa, 11 ed., México, 1997, p. 289.

lo que se pretendía castigar al responsable por haber quebrantado sus obligaciones jurídico constitucionales, obligando a resarcir los daños y perjuicios sufridos por el agraviado, o simplemente restableciendo el orden conculcado y sancionando a la autoridad responsable.²⁶

Asimismo, durante el período que comprendió el gobierno de Antonio López de Santa Anna, aparte de los estragos sociales, económicos y políticos que causó su administración, podemos afirmar que la función pública se apartó de los cánones que hasta entonces se habían seguido en los períodos de nuestra historia, en el sentido de imponer fuertes sanciones a los funcionarios que se apartaran de los buenos principios que debían regir su actuación. Hacemos tal aseveración en virtud de que en esa época se creó el Supremo Poder Conservador, una figura novedosa en nuestro medio constitucional, que se tomó del Derecho Francés y de hecho constituía un cuarto poder que sólo era responsable de sus actos “frente a Dios y frente a la opinión pública”, por ello se afirma que el propio Santa Anna expresaba

²⁶ BARRAGAN, José, Facultades de la Justicia Federal en materia de Responsabilidades según las Constituciones de 1824 y 1857, Artículos en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, 1991.p.21.

que él sólo era responsable ante Dios, de lo cual se deduce que ante los hombres no podía ser acusado ni juzgado por los malos manejos que hubieren hecho él o los demás funcionarios o empleados durante el desarrollo de sus funciones, aunque fueran a todas luces ilegales y en perjuicio de los intereses sociales, que siempre debe perseguir la función pública.

Muestra de lo que señalamos es que durante el "Santanismo", el número de burócratas aumentó notablemente, producto del afán del gobierno de dar empleo a sus conocidos, en recompensa de la fidelidad mostrada, aunque por lo regular los nombrados eran personas sin la capacidad moral, ni los conocimientos suficientes para desempeñar debidamente la función pública.²⁷ Lógicamente también fue una etapa en la cual el cohecho y el soborno fueron prácticas comunes en el ejercicio de la función pública, lo cual demuestra la carencia de honestidad, honradez y legalidad con que actuaban tales funcionarios, quienes eran fácil presa de

²⁷

MARGADANT, Guillermo Floris, op. cit., p. 169.

proposiciones indebidas por parte de los particulares, que denigraban la función pública y la idea que del gobierno se tenía.

d) La Constitución de 1857

En la Constitución de 1857 (la cual sirvió de inspiración para la promulgación de la Constitución de 1917) también se previó un título especial que reguló lo relativo a la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva,²⁸ lo que evidenció el interés de que la función pública se realizara con estricto apego a la ley, con imparcialidad, honestidad y eficiencia, en beneficio de la sociedad a la cual servían.

Es importante señalar que durante el siglo XIX al concederse el amparo y con ello la protección de la justicia federal, también se señalaba sí el servidor público que emitió el acto de autoridad incurrió en responsabilidad. “El Acta de Reformas de 1847, así como la Constitución de 1857, textos fundamentales, en donde se produce esa unión de un juicio de

²⁸ RABASA, Emilio O. y Caballero, Gloria, op. cit., p. 290.

amparo para proteger las libertades y el orden legal y un juicio de responsabilidad, entre otros fines, para castigar a la autoridad que, por ello o por haber quebrantado la Constitución, se le llama hasta nuestra fecha “autoridad responsable” en el juicio de amparo”.²⁹

No podemos soslayar que en 1871 entró en vigor el primer Código Penal para el Distrito Federal, cuya importancia para efectos del tema que nos ocupa reside en haber tipificado en su título undécimo, bajo el rubro "Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones", una serie de conductas graves a cargo de los que atentaban contra los principios y objetivos que debían regir la función pública y que por lo mismo, ameritaban sancionarse de manera grave, con penas privativas de libertad y pecuniarias.³⁰ Entre los delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos en aquella época se encontraban: el peculado, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad y cohecho.

²⁹ BARRAGAN, José, op. cit. p. 23.

³⁰ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, op. cit., p. 327.

En conclusión, los años que siguieron a la consumación de la independencia, se caracterizaron por constantes vaivenes en la vida política y social del país, lo que trascendió a la función pública, pues en algunos gobiernos en que predominó la democracia, se resaltó la necesidad de vigilar la función pública y la imposición de sanciones a los funcionarios que no cumplieran con sus obligaciones; y en otros, la actuación de los funcionarios públicos se llevó a cabo en forma impune, lo que llevó al desarrollo de una función pública deficiente y corrupta, en perjuicio de los intereses sociales a los cuales sirven.

e) Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

Esta ley la expidió el entonces Presidente Porfirio Díaz, el 6 de junio de 1896, la cual regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales.

Reconocía también la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales; así como por delitos comunes cometidos durante el encargo del funcionario público y, “en forma clara determinó la “declaración de procedencia”, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones”³¹

“El procedimiento a seguir en el caso de delitos del orden común, contemplaba la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que “no ha lugar a proceder”, dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada Declaración de Incompetencia que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de

³¹ DELGADILLO GUITIERREZ, LUIS H., El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2005, p. 55

acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesarle por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado”³²

4. ÉPOCA REVOLUCIONARIA.

El movimiento revolucionario fue resultado, entre otros factores, de la grave situación en que se encontraban los sectores sociales más desprotegidos: los trabajadores y los campesinos, consecuencia del gobierno porfirista que favoreció a los grandes empresarios y terratenientes, y la consecuente explotación de aquellos.

a) La Constitución de 1917

Lo trascendente de la Revolución Mexicana fue la promulgación de la primera Constitución social del mundo, la de 1917, en vigor actualmente y en la cual por vez primera se establecen garantías sociales a favor de los trabajadores (Art. 123) y los campesinos (Art. 27). En cuanto al tema que

nos ocupa, la Carta Magna de 1917 "acogió en los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de responsabilidad de todos los servidores públicos, así como el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva".³³

Es decir, el Constituyente de Querétaro consideró que para la existencia de un verdadero estado de derecho, era necesario vigilar que los funcionarios públicos, como encargados de dar vida a la actuación del Estado, desempeñaran su función pública con estricto apego a la ley, en forma eficiente, combatiendo la corrupción. Para ello, se contemplaron una serie de responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios públicos: política, administrativa penal y patrimonial. Cada una de estas responsabilidades se hace exigible mediante un procedimiento específico, con sanciones igualmente determinadas.

³³

RABASA, Emilio O y Caballero, Gloria, op. cit., p. 290.

De ésta manera, el Estado comprendió la necesidad de vigilar la actuación de los funcionarios públicos, cuyas funciones debían en todo momento servir a la sociedad; a la vez, que protegió las garantías individuales de los gobernados, pues sin duda, al cerciorarse que la función pública se desarrollara en los cauces legales, prevenía posibles afectaciones a los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

En suma, la Constitución de 1917 constituye un parteaguas en cuanto a la función pública y a la responsabilidad de sus funcionarios, pues deja de ser una actividad arbitraria, para convertirse en una actuación apegada a la ley y a ciertos principios básicos que garantizan una función pública acorde a los intereses para los cuales es creada, es decir, para los gobernados.

5. ÉPOCA POST-REVOLUCIONARIA.

a) Las Leyes Reglamentarias

La Constitución de 1917 sentó las bases jurídicas generales rectoras de la función pública y de sus funcionarios. Pero lógicamente se hacía necesario un ordenamiento reglamentario que normara con mayor amplitud tales disposiciones constitucionales, lo que motivó al Ejecutivo de la Unión a promulgarlo.

I) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos funcionarios de los Estados

En este sentido el 30 de diciembre de 1939, el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lázaro Cárdenas expidió el decreto de la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos

funcionarios de los Estados”, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940. Es importante señalar que de acuerdo con el artículo 16 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecía la obligación a cargo del Congreso Constituyente para emitir la ley que regulara la función pública, sin embargo ésta se aprobó veintidós años después.

En la exposición de motivos de esta Ley se señaló que el ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública, debía comprobar, por medio de su comportamiento, que poseía aquellas cualidades que en él fueron puestas para hacerlo merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de respetabilidad y de adhesión por parte del pueblo.

De igual manera, el Estado, por su parte debía proveer las medidas eficaces para perseguir a los funcionarios que violentaran el orden jurídico, que violando la confianza que en ellos se depositó, hacen de la función

pública un medio para satisfacer sus necesidades, aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios desleales; sin embargo, esa sanción por parte del pueblo, por más enérgica que sea, no puede considerarse como bastante para satisfacer al imperioso reclamo de la justicia.

Esta misma ley estableció que los delitos oficiales se cometían cuando el funcionario público entre otras, atacara las instituciones democráticas, la forma de gobierno, la libertad de sufragio; usurpara atribuciones y violentara garantías individuales, así como cualquier omisión grave a los derechos subjetivos del gobernado.

Asimismo, señaló que por faltas oficiales se debe entender, las infracciones y omisiones cometidas por los funcionarios o empleados en el desempeño de sus funciones y que no sean conceptuados como delitos por la ley.

II) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados

Esta Ley estuvo vigente aproximadamente 40 años, hasta que el entonces Presidente de Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos licenciado José López Portillo expidió el decreto de la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado”, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980. El artículo segundo transitorio de esta ley estableció que se derogaba la ley que expidió el Presidente Lázaro Cárdenas.

III) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que rige a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, según lo dispone el artículo segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982, la importancia de este ordenamiento fue que estableció la renovación moral de la función pública.

De la misma forma se resaltó la importancia de que el servicio otorgado a la sociedad por la administración pública fuera de calidad, por ello era preciso determinar con claridad cuales eran los actos u omisiones que obstaculizaban este fin.

Se hace prevalecer que las sanciones administrativas son independientes de otras faltas a que se haga acreedor el servidor público, derivadas de su responsabilidad administrativa.

Derivado de la publicación de esta ley se creó la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que actualmente es la Secretaría de la Función Pública, la cual es un órgano especializado encargado de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, determinar las responsabilidades en que éstos hubieran incurrido, substanciar los procedimientos respectivos para aplicar las sanciones a que haya lugar.

IV) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Por último, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que regula a los servidores públicos de la federación, promulgada por el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002; la cual será materia de estudio en la presente investigación.

Pero no únicamente la responsabilidad de los servidores públicos se limitó a la Ley Reglamentaria del Título Cuarto Constitucional, sino también irrumpió en otros cuerpos normativos, como fueron los Códigos Penales de 1929 y de 1931, en donde se siguieron tipificando delitos en los cuales podían incurrir los funcionarios públicos, sancionando aquellas conductas que atentaban contra los principios rectores de la función pública, derivados de la corrupción de los funcionarios, de su deshonestidad, ineficiencia, entre otros aspectos.

Es decir, el marco jurídico de la función pública y de los funcionarios está encaminado a garantizar que los individuos que representan la voluntad del Estado, ejercido a través de la función pública, cumplan debidamente con un compromiso social y moral adquirido, por el hecho de aceptar representar los intereses de los gobernados, pues la función pública es una actividad fundamental del Estado para aspirar a cumplir con los fines que tiene asignados.

Indudablemente, los funcionarios públicos, como encargados de llevarla a cabo, tienen que actuar con honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, para que pueda aspirarse a cumplir tan loable propósito, pues ello a su vez ayudará a que los gobernados confíen en sus funcionarios, en sus instituciones y en la función pública. Consecuentemente, la ley trata de combatir la corrupción, de sancionar a los malos funcionarios estableciendo no sólo las responsabilidades en que éstos pueden incurrir y los supuestos en que se actualizan, sino además los procedimientos y sanciones que correspondan.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

A través de los conceptos es como se pueden definir los temas de la investigación, es por ello que en este capítulo, se delimita lo que debe entenderse por Responsabilidad, Control, Rendición de Cuentas y la Fiscalización.

Asimismo, la manera cómo está regulado el aspecto de la realidad social, desde el punto de vista jurídico, es lo que se conoce como marco legal. En éste se establecen las obligaciones y responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, así como los procedimientos para hacerlas efectivas, los cuales están previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos son administrativas, políticas, penales, civiles y patrimoniales; las cuales se analizarán en este capítulo.

1. PRINCIPIOS DE LA RESPONSABILIDAD

a) La Teoría del Derecho y la Responsabilidad

El concepto de responsabilidad puede ser abordado desde dos perspectivas. Por un lado, desde la óptica de la dogmática jurídica administrativa o constitucional para revisar las disposiciones jurídicas que regulan y controlan la actuación del Estado y de los servidores públicos. En la doctrina jurídica mexicana ese camino ha sido el más transitado. Los estudios de derecho administrativo se han concentrado en la interpretación del fenómeno control bajo el prisma de las reglas jurídicas, describiendo los tipos de responsabilidad que principalmente, a partir de la reforma de 1982, forman parte del ordenamiento jurídico mexicano. Sin embargo, consideramos que han dejado de lado el estudio conceptual del término desde la teoría del derecho. La dogmática mexicana, prácticamente carece de estudios en torno al objetivo, efectos y esquemas de responsabilidad, que este es el otro punto desde el cual se puede estudiar la responsabilidad.

Lo anterior obliga a plantear una visión integral de la responsabilidad de los servidores públicos que abarque tanto el ámbito constitucional y administrativo como la perspectiva conceptual. Una visión que adicionalmente recoja el concepto de responsabilidad visto desde la perspectiva tanto de las reglas como de los principios del ordenamiento jurídico.

El concepto de responsabilidad, por su naturaleza misma, se encuentra ligado a la idea de obligación y a la sanción por el incumplimiento de una obligación. Bajo esa lógica, la responsabilidad sería considerada en todo momento como una regla del ordenamiento jurídico. Sin embargo, pensamos que la responsabilidad no sólo es regla sino también puede ser analizada desde la óptica de los principios jurídicos propiamente constitutivos del sistema jurídico.

Para efectuar el análisis propuesto, es menester describir, el debate sobre las reglas y principios en la teoría jurídica contemporánea.

En cuanto a la composición, la teoría jurídica contemporánea, a partir de Dworkin, ha señalado que “el derecho se compone tanto de reglas como de principios. Para dicho autor existe una distinción entre reglas jurídicas, argumentos de principio y políticos, y las decisiones jurídicas deben ser acordes con los argumentos de principio, que son compatibles a su vez con los principios democráticos. Los argumentos de principio son aquellos que atribuyen derechos a un individuo, no responde a la estructura de la norma jurídica de Kelsen y tienen un lugar jerárquicamente superior a los argumentos políticos. Por tanto, el juzgador al resolver debe fallar a favor de los principios”¹.

La distinción entre reglas y principios de Dworkin básicamente es la siguiente: las normas jurídicas prescriben una conducta con su consecuencia jurídica, los principios carecen de dicha consecuencia en razón de que se trata de planteamientos que ayudan a tomar posición ante los casos concretos. Son orientadores, estándares de conducta. Por otra

¹ DWORKIN, Ronald, Los Derechos en Serio, Buenos Aires, Planeta, 1992.

parte, las reglas se encuentran delimitadas por una serie de excepciones contenidas en el ordenamiento, es decir, su cumplimiento queda circunscrito a determinadas condicionantes, tanto para su existencia como para el límite de su aplicación. Los principios también tienen límites, sin embargo, prevalecen en razón de su importancia, que resulta indispensable para cumplir ciertos requisitos de justicia.

En el ámbito de las reglas es dable manifestar que desde un marco abstracto, aplicable a todas las ramas del derecho, el concepto de responsabilidad se vincula con la idea de obligación. Toda relación jurídica implica la existencia de un sujeto comprometido al cumplimiento de una determinada obligación. Ese sujeto es responsable de cumplir con el mandato jurídico, provenga de una ley, un reglamento o un contrato y, en caso de incumplimiento, existe la potestad del otro participante de la relación jurídica de exigir el cumplimiento, esto es la responsabilidad de responder por tal incumplimiento.

Ahora bien, específicamente, la responsabilidad es uno de los conceptos prioritarios del derecho penal, en razón de que es indispensable para el conocimiento de los conceptos de pena o sanción. Pese a ello, no es la única rama del derecho en la que el concepto tiene injerencia en la operación jurídica. De hecho, cada rama de la ciencia jurídica asume una determinada postura en relación con el concepto de responsabilidad, dependiendo de la finalidad de la disciplina.

La responsabilidad es una regla cuando prescribe una conducta con su consecuencia jurídica, esto es, cuando su estructura responde al modelo Kelseniano de que "Si A es, debe ser B, si no C". Así, al momento de plantear que los servidores públicos tiene la obligación de actuar con la máxima diligencia en el ejercicio de su encargo, el incumplimiento de dicha obligación trae aparejada la imposición de una sanción. En ese sentido, esta factibilidad de ser sujeto a una sanción por encontrarse dentro de los supuestos de la premisa normativa (no actuar diligentemente), es el

fundamento de la responsabilidad como regla dentro del ordenamiento jurídico por ajustarse a la estructura de las reglas²

Por otra parte, la responsabilidad también es un principio. Como se ha mencionado, los principios son orientadores en la aplicación de las normas y son elementos verdaderamente constitutivos de un Estado constitucional de derecho. Por tal motivo, el principio de la responsabilidad de los servidores públicos y la rendición de cuentas es una disposición jurídica constitucional. Podrían existir diferentes esquemas de responsabilidad, incluso la Constitución podría omitir tipos de responsabilidad, sin embargo, lo que no podría omitir sería contemplar principios de rendición de cuentas, protesta constitucional, órganos de control.

“La responsabilidad es un concepto de la teoría del derecho que se encuentra en un punto medio entre los calificadores deónticos (prohibiciones, permisos y obligaciones) y las expresiones específicas de

² NIETO, Santiago y Medina Pérez, Yamile, Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, UNAM, 2005, p. 15

las materias jurídicas (delito, aval, contrato convenio), por lo que se trata de una expresión de uso general en el campo jurídico”³

“En este sentido es un lugar común afirmar que el vocablo responsabilidad proviene del latín “sponsor” que significa “el que se obliga”, y “responderere” cuya traducción sería hacer frente.”⁴

El término responsabilidad proviene de “responderere”, que significa prometer, merecer, pagar. Así “responsalis” significa “el que responde”; “responsum” (responsable) significa “obligado a responder de algo o de alguien”⁵. Para la dogmática jurídica, la responsabilidad presupone un deber que constituye la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; la responsabilidad supone una obligación, señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la misma.

³ HOHFELD, W.N., Conceptos Jurídicos Fundamentales, 4. ed., México Fontamara, 1997, p. 9

⁴ Véase voz “Responsabilidad” TAMAYO SALMORÁN, Rolando, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 3349.

⁵ Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. P-Z, p. 3348 y 3349

El término responsabilidad significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligado a responder por las consecuencias que los mismos originan, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

Fernández Ruiz divide el ámbito de responsabilidad en dos bloques diferenciados. El primero es la responsabilidad moral, producto de una infracción a dicho campo normativo, y que responde a la idea de libertad individual y de responsabilidad de los actos producidos en ejercicio de dicha libertad. El otro bloque es la responsabilidad jurídica, que exige el sometimiento a las consecuencias jurídicas por la realización de un determinado acto.⁶

Carlos Santiago Nino, señala que el concepto de responsabilidad tiene cuatro acepciones⁷.

⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Derecho Administrativo, México, McGraw Hill, 1997, p. 165

⁷ NINO, Carlos Santiago, Introducción al Análisis del Derecho, Barcelona, Ariel Derecho, 1999, p. 184

Responsabilidad como obligaciones o funciones derivadas de cierto cargo (Como ejemplos: el padre es responsable de los hijos)

Responsabilidad en el sentido de factor causal, se refiere tanto a cosas como a procesos (la tormenta es la responsable o Juan fue responsable de que llegara tarde)

Responsabilidad como capacidad y como estado mental (individuo mentalmente capaz).

Responsabilidad como punible o moralmente reprochable (acreedor de una pena o un reproche)

b) El Control, la Responsabilidad, la Rendición de Cuentas y la Fiscalización como medio de control de los Servidores Públicos.

La palabra control procede del francés "controle" que significa inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia. A

decir de José Luís Vázquez Alfaro, la palabra control (francés antiguo) es “un registro que se lleva por duplicado. En realidad la idea de control es la de confrontación y búsqueda de conformidad entre dos elementos”⁸

Gramaticalmente, podemos entender el término control con diferentes acepciones como: comprobación, inspección, examen, vigilar, verificar, crítica; dominio, supremacía, dirigir, guiar, limitar, colacionar, dispositivo para hacer funcionar o comprobar algo. Dependiendo del uso que se le confiera a la palabra, se puede hacer alusión a diferentes aspectos u objetos, por ello, y para los efectos de la presente investigación en el campo del ejercicio de las funciones públicas, es prudente precisar el sentido que el término control adopta como parte de la estructura fundamental del Estado⁹

Desde el punto de vista del ejercicio de las funciones públicas, el término control se enfoca en las medidas de revisión, supervisión, vigilancia, prevención y corrección que el Estado mexicano ha dispuesto a través de sus diversos ordenamientos legales. Todo ello a fin de evitar abusos y

⁸ VÁZQUEZ ALFARO, José Luís, El control de la Administración Pública en México, México, UNAM, p. 11.

⁹ MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Control del Gasto Público, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, año XXIX, núm 87, septiembre-diciembre de 1996, p. 967

fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno, así como las gestiones del gasto público, esto es, de aquellos que de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son considerados como servidores públicos. Bajo este criterio podemos entender el control como un acto accesorio de uno principal, entendiendo como accesorio el acto de revisar, supervisar, vigilar y, como principal la actividad de la función pública¹⁰.

Derivado de lo anterior, el vocablo control en el ejercicio de las actividades del orden administrativo se considera, en forma simultanea, tanto medio como finalidad, y se concreta en los ordenamientos jurídicos que lo establecen y regulan con marcadas diferencias según las características y situación del medio que se trate. En la función pública debe entenderse por control el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley la función de examinar

¹⁰ NIETO, Santiago y Medina Pérez, Yamile, op. cit. p. 23.

la adecuación a la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos.¹¹

Así, podemos decir que el objetivo del control en el campo del ejercicio de las funciones públicas es alcanzar un funcionamiento regular y equilibrado del aparato administrativo.

Por otra parte, como se ha mencionado, la responsabilidad implica una relación jurídica de sujeción a una determinada consecuencia dictada por el ordenamiento. Su ámbito de acción es exclusivo en el ordenamiento jurídico. Por su parte, el concepto de rendición de cuentas implica la posición de los servidores públicos de encontrarse sujetos a explicar y justificar sus actos al público. Ha sido definido por la doctrina como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

¹¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, 2 ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 471

Asimismo, el concepto de rendición de cuentas “ha sido definido también como la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder.”¹²

Aun cuando podrían parecer similares, la diferencia radica en que la responsabilidad es la parte que vincula a la obligación prevista por el ordenamiento jurídico con la sanción, se actualiza para determinar los procedimientos, causales, y demás circunstancias por las cuales puede ser sancionado el servidor público.

La rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de explicar su actuación, misma que se realiza mediante diversos supuestos como los informes públicos, la fiscalización, la protesta constitucional o el régimen de responsabilidades. Es la obligación en sí misma, en tanto que la responsabilidad es el vínculo entre obligación y sanción.

¹² CRESPO, José Antonio, Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, México, ASF, núm 1 serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 2001, p. 7

c) La Teoría de “Accountability”

“A decir de Delmer Dunn, accountability debe entenderse como la obligación de los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al pueblo, que es el último depositario de la soberanía en una democracia (Dunn; 1999). Manuel Solares al hacer alusión al término inglés y equiparlo a la rendición de cuentas, lo define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad, que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Solares; 2004).¹³

Dentro de las aportaciones teóricas se suele vincular el concepto accountability a la noción de answerability y de enforcement, que implicaría la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones, lo que conlleva una responsabilidad formal de tipo legal y por ende las consecuentes sanciones por su incumplimiento. En un sentido amplio

¹³ QUINTANA ROLDAN, Carlos Francisco, “Procesos de Accountability en México”, Colegio Mexiquense, 2007.

cabe entender que el compromiso de todo gobernante surgido de un proceso democrático se inserta no solamente en la ley, sino seguramente también en la ética y en los más profundos valores morales, pero serán los mecanismos legales los que en última instancia garanticen con su fuerza coercitiva el debido cumplimiento de la obligación de rendir cuentas, lo que necesariamente nos lleva a concluir que es indispensable para ello contar con un marco jurídico adecuado, eficiente y completo, para lograr que la rendición de cuentas se dé, y que tal rendición sea fidedigna y confiable”¹⁴

En este orden de ideas, queda claro que no sólo es deseable y posible que la Accountability se recoja en el ordenamiento legal del Estado, sino que este mecanismo legal es parte sustancial e indispensable del proceso, en cuanto que lo regula, estableciendo instituciones y procedimientos, a más, desde luego, de marcar responsabilidades y sanciones. Ello implica que los demandantes de la rendición de cuentas no solamente cuestionan o piden, sino que habrán de contar también con una serie de vías y mecanismos

¹⁴

Idem

legales que los lleven de manera efectiva el castigo del comportamiento impropio de los servidores públicos (O'Donnell; 1994).

El Dr. Carlos Francisco Quintana Roldan, en su libro *Procesos de Accountability en México* señala que el derecho como institución que debe responder al logro del consenso social, tiene esa delicada y trascendental función. El derecho debe garantizar con su fuerza impositiva una clara y confiable rendición de cuentas. En esta vía se han logrado avances que si bien se antojan todavía incipientes, están sentando algunos enclaves que auguran mayor firmeza en esta tarea social.

2) Sistemas de supervisión de los Servidores Públicos

El Estado Mexicano ha creado diversos medios de control para evitar que los servidores públicos incumplan con sus obligaciones, así como en caso de que éstos omitan actuar de acuerdo a lo previsto en el ordenamiento jurídico mexicano se les sancione

En este orden de ideas, contamos, por ejemplo con la muy conocida clasificación que hace O'Donnell de la rendición de cuentas horizontal y la vertical. En la de tipo horizontal la rendición de cuentas se da entre entidades o agencias del Estado. En tanto que la rendición vertical de cuentas se basa en una figura piramidal, esto es, se da entre quienes detentan el poder y quienes se lo otorgaron, o sea el gobernante y los gobernados, lo que corresponde a la obligación del agente o mandatario con sus mandantes o principales.¹⁵

En las democracias modernas de orden representativo existe una tendencia cada día más acentuada que propugna por el establecimiento de mecanismos de orden vertical de rendición de cuentas, en los que se involucre de forma más directa a la sociedad civil, dotando a ésta de instrumentos mejor acabados que le otorguen la posibilidad real y legal de fácil acceso a la información fidedigna sobre la actuación de los gobernantes.

¹⁵

Idem

Derivado de lo anterior, se puede observar que en México la rendición de cuentas es de tipo horizontal.

l) Interno

La fiscalización interna tiene como finalidad la autorregulación o autorrestricción de la propia Administración Pública, contando para su operación con las oficinas de contraloría o de auditoría interna, “que desafortunadamente han jugado un papel de meros apéndices del Poder Ejecutivo, por sus muy limitadas facultades y competencias, así como por su actuación altamente dirigida y orientada hacia los propios intereses del gobierno”¹⁶.

La Secretaría de la Función Pública fue creada con el propósito entre otros, de prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad de la gestión pública; controlar y detectar prácticas de corrupción e impunidad y; sancionar las prácticas de corrupción

¹⁶ Idem

de los servidores públicos que no actúen en estricto apego a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo anterior, podemos concluir que dicha dependencia es la encargada de llevar el control interno de toda la Administración Pública Federal.

II) Externo

El Dr. Carlos Francisco Quintana Roldan señala que el control externo esta a cargo de la Auditoria Superior de la Federación con base en las reformas que en 1999 se hicieron a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Ley Fundamental. La sección V del Capítulo II, del Título Tercero del texto vigente de la Constitución Política del país, se refiere a la Fiscalización Superior de la Federación. La Auditoria Superior de la Federación como institución fiscalizadora de las actividades del gobierno federal, goza de autonomía en el ejercicio de sus atribuciones y con esa capacidad puede

decidir su propia organización interna, su funcionamiento y el dictado de sus resoluciones.

Asimismo, indica que en el ordenamiento jurídico se aprecia un importante avance para la rendición de cuentas en México la transformación que se ha dado de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación, sobre todo por el amplio grado de autonomía técnica y de gestión con el que se le ha dotado.

Además, la Auditoría Superior de la Federación tiene la facultad constitucional de fiscalizar ex post los recursos federales que ejercen las entidades federativas y los municipios, e inclusive los particulares, ya que en textos legales anteriores no quedaba del todo clara esta competencia.

3 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Nuestra Constitución Política representa el ordenamiento normativo más importante del sistema jurídico mexicano, no solamente

porque en ella se condensan las aspiraciones y fines más importantes que persigue el pueblo, sino porque además sienta las bases de la organización jurídica y política de la sociedad, dentro de la cual adquiere vital importancia la buena marcha y transparencia con que se realice la función pública.

a) Las Reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reforma más importante que ha tenido el Título Cuarto de nuestra Carta Magna a partir de su texto original, es decir, del 5 de febrero de 1917, es la del “28 de diciembre de 1982, en la cual y, según la exposición de motivos del Ejecutivo Federal al enviar la iniciativa correspondiente, tenía como propósito fundamental dar el marco legal adecuado y eficaz para la renovación moral”¹⁷, que constituyó uno de los postulados del entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

El Título Cuarto de la Constitución reformado, comprende de los

¹⁷ HAMDÁN AMAD, FAUZI, Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo, Senado de la República. 2004. p. 137

artículos 108 al 114 en los cuales se definen qué es el servidor público; las bases para la expedición de la Ley de Responsabilidades, tanto la Federal como las locales; qué servidores públicos son sujetos a juicio político; cuales gozan de fuero constitucional y su procedimiento para desaforarlos, así como las obligaciones cuyo incumplimiento genera responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Básicamente este Título contiene las siguientes reformas:

a) Por primera vez se usó el término de servidor público, entendiendo por tal, según el artículo 108 constitucional, todo sujeto que desempeñe cargos de elección popular, miembros de los poderes judicial federal y del Distrito Federal y, en general, cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

b) Por lo que se refiere a los funcionarios estatales, además de los Gobernadores y los Diputados, quedan sujetos a responsabilidad los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales por

violaciones a la Constitución, a las leyes federales y por manejo indebido de fondos y recursos federales.

c) Por otra parte, el juicio político procede contra diputados y senadores al Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, Procurador General de la República, 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 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de Participación Estatal Mayoritaria, sociedad y asociaciones asimilados a éstas y Fideicomisos Públicos, por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos.¹⁸

d) Asimismo, se precisa que el juicio político no es procedente por la mera expresión de ideas, declaración que resulta innecesaria por constituir

¹⁸ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Agosto de 2007.

un Derecho Subjetivo Público consagrado en el artículo Sexto de la Constitución.

e) De igual manera, se establece que son materia de responsabilidad todos los actos que contravengan los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones.

f) En esta misma tesitura, se reconoce a nivel constitucional el enriquecimiento ilícito o inexplicable, definiendo tal concepto como todo aumento substancial en el patrimonio de los servidores públicos, cuya procedencia no sea justificable.

g) Por último, se establece que en aquellos casos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños de naturaleza patrimonial, la ley determinara la pena graduándola en proporción al lucro obtenido, señalando que las sanciones económicas no pueden nunca exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o

perjuicios causados, además de que el plazo de prescripción por los delitos cometidos por los servidores públicos, en ningún caso será inferior a tres años.

Estas reformas se hicieron con el propósito de evitar lo que tantas veces ha sucedido en México: que los servidores públicos burlen o transgredan las leyes por falta de una adecuada instrumentación legal para hacer efectiva la responsabilidad a los servidores públicos. Desde luego, no es suficiente la existencia de una regulación jurídica adecuada; se requiere además de un firme propósito del Estado para hacer efectiva la responsabilidad.

b) Responsabilidad Política

En este tipo de responsabilidad (exigible mediante juicio político), incurren aquellos servidores públicos que en ejercicio de sus funciones

cometen "actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales"¹⁹.

En consecuencia, el servidor público que realice sus funciones afectando los intereses primordiales de la colectividad a la que representa y debe servir, vulnera las disposiciones constitucionales, así como las leyes federales, por lo que incurre en responsabilidad política.

El juicio político no procede por la mera expresión de las ideas, lo que se justifica plenamente, ya que se trata de una garantía individual prevista en el artículo 6° constitucional, relativa a la libertad de expresión.

Los servidores públicos que pueden incurrir en esta responsabilidad y ser sujetos a juicio político son los siguientes: "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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,

¹⁹ Artículo 109 fracción I Constitucional.

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 ²⁰

De igual modo, " 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 comunicara

²⁰ Artículo 110 Constitucional, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Agosto de 2007.

a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda."²¹

En lo que respecta a las sanciones aplicables para el caso de la responsabilidad política, éstas consisten en destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Con ésto se busca evitar que estos funcionarios sigan desempeñando las atribuciones inherentes a su encargo de manera inadecuada, con lo cual afectan los intereses de la colectividad; pero además impedirles por un tiempo perentorio (que varía dependiendo de cada caso en particular) que vuelvan a desempeñar algún cargo, lo que a la vez redundará en que la función pública se ejerza de acuerdo a los principios que la fundamentan.

Para hacer exigible la responsabilidad política es necesario seguir previamente el siguiente procedimiento.

²¹ Ídem.

a) Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de que un servidor público ha cometido alguna de las conductas que dan lugar a la responsabilidad política, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, aportando las pruebas conducentes.

b) La Cámara de Diputados es el órgano que se encarga de hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, una vez que hubiere recabado las pruebas y substanciado el procedimiento respectivo.

c) Si la Cámara de Senadores considera que existen elementos que acrediten que efectivamente el servidor público incurrió en responsabilidad política, procederá a sancionarlo con su destitución e inhabilitación. Aunque cabe hacer la anotación que tratándose de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, la resolución de la Cámara de Senadores únicamente es declarativa,

comunicándose a la legislatura local correspondiente, para que sea ella la que imponga la sanción.

Es importante señalar que en el procedimiento indicado, el servidor público acusado goza de la garantía de audiencia, en virtud de que se le otorga la oportunidad de conocer el motivo de la acusación, así como el derecho de ofrecer las pruebas tendientes a demostrar su inocencia; sin embargo, éste no tiene la posibilidad de impugnar ante otra autoridad esta determinación, lo que implica que dicho fallo es definitivo.

c) Responsabilidad Penal.

El artículo 212 del Código Penal Federal señala que se considera como servidor público “a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en

los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales”.

De igual manera, dispone que también están sujetos a responsabilidad penal los gobernadores de los estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

“Los servidores públicos son penalmente responsables por cualquier delito que cometan, sin embargo hay ciertos tipos penales que sólo pueden ser cometidos por éstos, como los siguientes: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, desaparición forzada de personas, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado y enriquecimiento ilícito.”²²

²² GARCIA RAMIREZ, Sergio, Derechos de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2002. p. 75

Cuando un servidor público comete un delito durante el tiempo de su encargo, quedará sometido al procedimiento penal respectivo en los mismos términos que cualquier otra persona. Por ende, una vez formulada la denuncia o la querrela correspondientes, el Ministerio Público integrará la averiguación previa y ejercerá la acción penal ante el órgano jurisdiccional correspondiente.

Como medida para evitar que se vulnere la función que ejercen los altos funcionarios, la Constitución en su artículo 111 dispone que “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 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”

Al respecto, Emilio Rabasa y Gloria Caballero comentan: "El fuero significa inmunidad, ésto es, quienes lo poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidas por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial; el desafuero o juicio de procedencia, por el que se suprime la inmunidad de que gozaban hasta ese momento".²³ Es decir, cuando un servidor público comete un delito durante el tiempo de su encargo, para efectos de su responsabilidad penal, no se le puede poner en forma directa a disposición de la autoridad, sino que es requisito "*sine qua non*" el que previamente se le inicie el juicio político correspondiente.

Si la Cámara de Diputados determina proceder penalmente contra el inculpado, el servidor público quedará a disposición de la autoridad

²³ RABASA, Emilio O. Caballero, Gloria, op. cit., p. 297.

investigadora, para que se inicie el procedimiento penal. En caso contrario, se suspenderá el proceso penal, aunque ello no es óbice para que el servidor público pueda ser acusado de algún delito al terminar su encargo.

En lo que hace a los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, para proceder penalmente en contra de éstos, se sigue el mismo procedimiento referido, con la diferencia de que la determinación del juicio político tendrá el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan conforme a derecho.

d) Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge cuando cometa conductas positivas (actos) o negativas (omisiones) durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que afecten los principios que rigen la función pública. De acuerdo con la fracción III del artículo 109 constitucional, 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.

Al desglosar lo anterior, se afecta la legalidad cuando el servidor público no ciñe su actuación a la ley, contraviniendo con ello los preceptos jurídicos, es decir, cuando no actúe en el marco de las funciones y atribuciones consagradas por la norma, afectando la esfera jurídica de los gobernados.

Se afecta la honradez en el caso de que los servidores públicos no se conduzcan con rectitud e integridad. Hemos dicho que estos funcionarios tienen que desempeñar su cargo en forma desinteresada, guiando su actividad con la sola idea de servir a la sociedad, y no atendiendo a intereses particulares, de índole económico o para obtener un beneficio en provecho propio o de otro. Cuando así no lo hacen, afectan la honradez de sus funciones.

Igualmente, los servidores públicos contravienen el principio de lealtad cuando se conducen con falsedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, traicionando la confianza pública.

Los servidores públicos faltan a su deber de imparcialidad cuando no actúan con justicia o equidad en el desarrollo de su cargo, sino favoreciendo a alguien por consideraciones personales.

Finalmente, la afectación al deber de eficiencia tiene lugar cuando los servidores públicos omiten actuar diligentemente, es decir, que no atienden los asuntos que le son asignados con prontitud, lo que ocasiona retardo en la tramitación y solución de los mismos.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos debe regular cuáles son las obligaciones que los servidores públicos tienen que cumplir durante el desarrollo de su cargo, para salvaguardar los principios de la función pública

a que se ha hecho referencia; así como las sanciones que se les impondrán cuando incurran en responsabilidad, los procedimientos a seguir para hacerlas aplicables y las autoridades encargadas de hacerlas electivas.

Dicho precepto establece como sanciones para el caso de responsabilidad administrativa, además de las que señalen las leyes, la suspensión, destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión; así como sanciones económicas, determinadas en proporción a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus conductas, no debiendo exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

e) Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública o a un particular; en tal caso queda obligado a responder

por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir el daño causado.

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino a aquellos que en el desempeño de su empleo y con motivo de ello, cause algún daño, teniendo la obligación de repararlo o indemnizar al afectado.

Para exigir la responsabilidad civil el afectado debe acudir, sin haber agotado requisito alguno, al juicio correspondiente. El artículo 1910 del Código Civil Federal señala que surge este tipo de responsabilidad cuando el servidor público incumple con sus obligaciones y causa un daño, generando con ello un acto ilícito sujeto a dicho ordenamiento legal que a la letra dice:

“El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

f) Responsabilidad Patrimonial

Es importante señalar que el 31 de diciembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la cual es reglamentaria del artículo 113 de nuestra Carta Magna, misma que tiene como objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado, entendiendo por esta última, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.

En este sentido el Dr. Álvaro Castro Estrada señala que la responsabilidad patrimonial puede ser de dos tipos²⁴

²⁴ CASTRO ESTRADA, Álvaro, Propuesta de Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, a nuestro Régimen Constitucional y Legal. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999.

- a) Directa: Producida por un hecho propio, e
- b) Indirecta: Producida por hechos de personas o cosas cuya dirección o custodia ejerce el sujeto responsable.

Los requisitos que configuran a la Responsabilidad Patrimonial del Estado fundamental son:

- a) La existencia de un daño real, evaluable económicamente individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño sea imputado al Estado, y
- c) Que se acredite la relación causa – efecto entre el daño causado y la actitud del Estado.

La Responsabilidad Patrimonial puede generarse tanto por la actividad lícita o ilícita del Estado

- a) La Responsabilidad ilícita es consecuencia de la prestación de un servicio irregular por parte del Estado, en virtud de que la administración pública omitió cumplir alguna obligación que se le encomendó.

- b) La Responsabilidad lícita se da cuando el Estado en ejercicio de su actividad legal causa un daño.

Para determinar la responsabilidad patrimonial no es necesario analizar si el Estado actuó en forma lícita o ilícita, basta que se produzca ésta y que sea atribuible a su actividad administrativa para que el particular tenga derecho a ser indemnizado.

4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Federal, se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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 Cuarto de la Carta Magna.

a) Su objetivo

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos busca que los funcionarios se conduzcan con estricto apego a los deberes que tienen en el desempeño de su encargo, por ello a través de este ordenamiento se trata de combatir la corrupción en el servicio público mediante diversas medidas, de entre las cuales se encuentran la adopción en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de Códigos de Ética de carácter interno en los que se establezcan las reglas de conducta cuyo contenido si bien varía en razón de las funciones específicas que a aquellas les corresponde ejercer conforme a la ley, compartirán el fin común de aspirar al estricto cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público y, en consecuencia, de las obligaciones que la ley de la materia les impone, este razonamiento es esencial ya que el día que un servidor público cumpla con estos principios México será otro país.

Carece de sentido que se establezca la responsabilidad de los servidores públicos cuando en realidad no pueda hacerse exigible, o las sanciones previstas sean incongruentes con los actos u omisiones cometidos por aquellos. Pero también se vuelve demagógica y sin utilidad práctica el prever la responsabilidad de los servidores públicos cuando los directamente afectados por el mal desempeño de éstos en sus empleos, cargos o comisiones, como son los gobernados, no cuentan con los canales ni instrumentos legales a través de los cuales pueden exigir la responsabilidad de los servidores públicos, volviéndose irresponsable la función pública desempeñada por el Estado a través de sus funcionarios.

Así, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene como finalidad vigilar y garantizar que la actuación de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión esté apegado a la ley (legalidad), se guíe por el único interés de servicio a la población (lealtad), sin recurrir a falsas informaciones o mentiras (honestidad), con el compromiso de servir a la realización de la justicia y la

equidad (imparcialidad), poniendo la debida diligencia y atención en todos los asuntos que lleguen a sus manos por razón de su cargo (eficiencia).

Sólo en la medida en que el servidor público cumpla con tales principios que rigen su función, el Estado se ganará la confianza de la ciudadanía, pudiendo aspirar a cumplir cabalmente con sus funciones. Cuando no acontezca así, las autoridades respectivas tienen la obligación de seguir el procedimiento correspondiente para comprobar si el servidor público incurrió en responsabilidad administrativa, imponiendo las sanciones a que haya lugar, con lo que se logrará impedir que ciertas personas tengan acceso a cargos públicos cuando hubieren demostrado no ser dignos de confianza, por atender a otros intereses distintos a los de la colectividad.

Dentro del tema objeto de esta investigación existen una serie de conceptos que se precisa definir, a efecto de tener una noción clara de la problemática a abordar. Es decir, no podemos pretender adentrarnos al estudio de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos sin conocer de antemano en qué consiste la función pública; cuáles son los

valores fundamentales que la rigen; quienes son los servidores públicos y los valores éticos y morales a los que están sujetos en el desarrollo de sus funciones.

b) El Concepto de la Función Pública.

El Estado es la organización jurídico-política de la sociedad²⁵ creada por ésta y para beneficio de la misma; tiene encomendados una serie de fines (seguridad interior y exterior, bienestar económico, asistencia social, justicia, satisfacción de necesidades colectivas) que podemos condensar en lo que se ha dado en llamar bien común, es decir, en la satisfacción de las necesidades prioritarias de la sociedad. Para el cumplimiento de tales fines, el Estado tiene que ejercitar una serie de funciones, que por el hecho de estar enfocadas a servir a la sociedad, dan origen a lo que se conoce como función pública. Para definir ésta, consideramos prudente desglosarla en sus dos elementos: función y pública.

²⁵ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 39° ed., México, 1988, p 98.

Etimológicamente, la palabra "función" proviene de *fugere*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *finiré*.²⁶

Doctrinalmente, Gabino Fraga comenta que la acepción "función" "... es actividad dirigida a un fin concreto y determinado".²⁷

Por su parte, Andrés Serra Rojas considera que la función "... son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado. Es actividad dirigida."²⁸

Ahora procedamos a definir lo que entendemos por "pública". Esta acepción se emplea para referirse a la colectividad, a la sociedad, a los intereses de las mayorías y no solamente particulares. Consecuentemente y vinculando ambos conceptos, podemos afirmar *que* la función pública es

²⁶ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Porrúa. 19^a ed., México, 1998. p. 39.

²⁷ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1994, p. 4.

²⁸ SERRA ROJAS, Andrés, *op cit.*, p. 39.

toda actividad desarrollada por el Estado, a través de sus órganos y dependencias, para atender debidamente las necesidades colectivas.

La Suprema Corte ha reconocido este concepto de función pública

(Informe del Presidente de la Corte, 1959, 1 Sala, pág. 36,) como:

"...El ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trasciende como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad."

Por su parte, el Dr. Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define a la función pública de la manera siguiente: "Es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa,

Ejecutiva y Judicial".²⁹

Al desglosar la opinión de este autor, podemos decir que la función pública es de tres clases, a saber:

- i) **Función Legislativa.** Esta función al igual que las otras dos desempeñadas por el Estado, puede analizarse desde dos vertientes: una material, la cual atiende al contenido de la actividad; y otra formal, referida al órgano que la realiza, con independencia del acto de que se trate. Luego entonces, todo acto emanado del Poder Legislativo es una función legislativa formalmente; pero, cuando se erige en jurado en el juicio político, realiza una función materialmente jurisdiccional.

²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1994, p. 31.

Desde el punto de vista material, la función legislativa implica la creación por parte del Estado de normas generales, imperativas y coercibles, generales, porque están dirigidas a todas las personas, sin distinción alguna; imperativas, en virtud de ser obligatorio para todos su observancia y coercibles, habida cuenta que el Estado puede exigir por la fuerza el cumplimiento de las normas, aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

ii) Función Jurisdiccional. Esta función surge por la necesidad de solucionar los problemas existentes entre particulares, o entre éstos y los gobernantes cuando existe alguna controversia. Por tanto, el Estado crea diversas autoridades y tribunales encargados de solucionar, mediante el pronunciamiento de una sentencia que sea resultado de un procedimiento, en el cual se aplique la norma general, abstracta e imperativa al caso concreto.

Igualmente, la función jurisdiccional podemos percibirla formal y materialmente. Desde la primera perspectiva, es ejercida por los órganos

judiciales previstos en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

"Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito".

Y desde el enfoque material, la función jurisdiccional es desempeñada por cualquier órgano creado para resolver los conflictos existentes en una sociedad, pertenezcan o no al Poder Judicial, verbigracia: el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal.

iii) Función Administrativa. Dentro de la doctrina no existe un criterio uniforme para definir esta función, pues mientras algunos juristas señalan que es aquella realizada por el Estado distinta de las funciones Legislativa y Judicial, otros pretenden hacerlo sobre la base de un criterio formalista. Sea como fuere, estimamos que la función administrativa implica la ejecución de actos manifestados en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones

jurídicas concretas. En otras palabras, se expresa "en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, ya sea en materia de policía, fomento o servicio, lo cual produce situaciones jurídicas individuales".³⁰

Las características de la función administrativa son las siguientes:

a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales. creadores de situaciones jurídicas individuales.

b) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal rector del contenido y límites de aquélla.

c) Crea situaciones jurídicas individuales, modificando el mundo jurídico.³¹

³⁰ Ibid., pp. 34-35.

³¹ Ibid., p. 35.

En conclusión, la función pública tiene una importancia vital para la sociedad, puesto que son "servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público.³² A través de la función pública los órganos del Estado logran dar cumplimiento al compromiso que tienen asumido frente a aquella, en el sentido de satisfacer sus necesidades fundamentales, desarrollando diversas actividades idóneas para tal fin. Por consiguiente, es imprescindible que la función pública se desarrolle debidamente, adquiriendo singular importancia la labor desempeñada por los servidores públicos, a quienes nos referiremos enseguida.

c) El Concepto de Servidor Público

Como sabemos, el Estado es una ficción legal creada por la sociedad con la cual garantiza su existencia presente y futura, su organización jurídica y política. Lógicamente el Estado es un ente abstracto, el cual adquiere voluntad a través de las personas físicas que se encargan

³² Cfr. SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 109.

de llevar a cabo las funciones y fines asignados a aquél, que son precisamente los servidores públicos; en otras palabras, son las personas las que representan la voluntad del ente jurídico llamado "Estado".

En este sentido, Antonio de P. Moreno expresa que el servidor público "es quien está investido de una función pública y está capacitado para ejercer autoridad, por gozar del poder de compulsión"³³

Asimismo, el maestro, Serra Rojas afirma que los servidores públicos son "... las personas físicas a las cuales son atribuidas varias funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho".³⁴

³³ MORENO, Antonio de P. Curso de Derecho Penal Mexicano. Parte Especial: De los Delitos en Particular, Tomo Primero, 2 ed., Porrúa, México, 1968, p. 25

³⁴ SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 388.

Las anteriores opiniones permiten esbozar la siguiente reflexión: el Estado, para la consecución de sus fines desempeña varias funciones por conducto de los órganos que considera necesarios crear, a los cuales dota de atribuciones y poderes; sin embargo, esos órganos requieren de un elemento subjetivo, que se encargue de ejercitar tales funciones y llevar a cabo las actividades asignadas por el Estado, recayendo tal responsabilidad precisamente en los servidores públicos.

El artículo 108 constitucional, si bien no define quienes son servidores públicos, sí enumera cuales quedan comprendidos dentro de tal categoría para efectos de las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de sus funciones, estableciendo lo siguiente:

“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 el

Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”

Si se analiza el contenido del precepto transcrito, se puede deducir que el concepto de servidor público no se establece en forma limitativa, sino por el contrario, se enumeran sólo algunos que se consideran como tales, pues carecería de sentido mencionarlos a todos, siendo suficiente con que se señale que desempeñen una función, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, su pertenencia al Poder Judicial Federal o del Distrito Federal: que sean representantes de elección popular, entre otros. De esta manera, el Presidente de la República, los Diputados (locales y federales), senadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Así también, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito.

En esta tesitura, se consideran servidores públicos a quienes desempeñan un empleo cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal y teniendo presente que ésta es centralizada y paraestatal,³⁵ inferimos que todos los que desempeñen alguna de dichas labores en tal organización administrativa quedarán inmersos dentro de la categoría de servidor público.

Luego entonces, dentro de la gran estructura estatal, los servidores públicos ocupan un papel primordial, pues aparte de las funciones públicas que realizan, tienen un contacto directo con los gobernados, pues insistimos, representan la voluntad y actuación del Estado. Por ende, cuando el Estado no cumple cabalmente con el compromiso que tiene de servir a la comunidad, porque en ellos debe atribuirse la mala función desarrollada por los servidores públicos, ya que en ellos se deposita la noble labor de dar respuesta y satisfacer las necesidades que demanda la población. Por el

³⁵ Artículo 90 Constitucional, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Agosto de 2007.

contrario, cuando los mismos actúen con apego a los principios fundamentales que rigen la función pública, el Estado se encuentra en aptitud de desarrollar óptimamente sus funciones y dar cabal cumplimiento a sus fines.

En este orden de ideas, podemos conceptualizar a los servidores públicos como las personas físicas que desempeñan las tareas encomendadas a los órganos del Estado, para cumplir con los fines que tiene asignados, constituyendo el elemento subjetivo que representa la voluntad y decisión estatal, lo cual se confirma con los postulados de la llamada “Teoría del Órgano”, misma que se analizara a continuación.

d) Teoría del Órgano

La conceptualización del órgano más influyente en la dogmática administrativa parte de Otto Von Gierke. La teoría del órgano superó la idea de la relación de representación entre el funcionario y el Estado, los servidores del estado no deben reputarse personas ajenas al mismo,

representantes, antes bien se incrustan en la organización de la persona estatal como parte integrante -órgano- de la misma. El funcionario no es un representante que actúa para el Estado; actúa él, en cuanto forma parte de él; es una y la misma persona.

La teoría orgánica explica el fenómeno de la imputación jurídica.

Dice Santamaría.

“El punto central de la teoría del órgano, su auténtica clave del acto, se halla en el fenómeno de la imputación, en virtud del cual los actos realizados por los servidores de una persona pública se imputan o atribuyen a la esfera jurídica de ésta.”³⁶

Un órgano jurídico es una esfera de competencia “deberes y poderes divididos y ordenados en grupos en cuanto que están asignados a personas físicas, cumplidos y ejercitados por éstas, o bien, lo que es lo mismo, las personas físicas en cuanto a ellas son atribuidas las varias

³⁶ SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo, Centro de estudios Ramón Areces, España. 1990 p. 153.

funciones y deberes del Estado, que forman parte integrante de su estructura y representan los instrumentos por medio de los cuales el Estado es puesto en la condición de querer, de obrar y de estar en relación con otros sujetos de derecho.”³⁷

“En el órgano se distinguen dos elementos: uno subjetivo, personal y variable que es la persona o conjunto de personas que de hecho, expresan la voluntad del Estado, y otro subjetivo, abstracto, institucional y continuo, que es el oficio público, o sea, el complejo de atribuciones, competencias y poderes que individualizan el órgano dentro de la estructura general del Estado (Centro homogéneo de actividades). Ambos elementos se integran inescindiblemente en el órgano estatal. El funcionario evita que el órgano se mantenga en la inercia, dotándolo de vida propia, pero el órgano trasciende a la persona o personas físicas en que se concreta y se configura como una realidad objetiva dotada de un conjunto de competencias. El órgano es, pues, una unidad jurídica que comprende tanto a su titular como su competencia, sus medios (personales, reales, económicos, técnicos,

³⁷

LLORENS BORRAS, José A, La estructura del Estado. Bosch, Barcelona. p. 9.

informativos) y también la actividad que desarrolla. Se explica así la permanencia del órgano aun en aquellos momentos transitorios en que la titularidad quede vacante.”³⁸

La esfera de competencia que delimita al órgano no crea una personalidad jurídica entre el Estado y sus órganos no hay ninguna relación, porque en cada caso de actuación de un órgano es el propio órgano el que actúa.

e) El Código de Ética de los Servidores Públicos

Los servidores públicos necesitan observar en el desempeño de sus funciones, entre otros aspectos, una serie de valores éticos y morales para que su actividad pueda efectuarse correcta y eficientemente. Por ello, el 31 de julio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002, su Código de Ética, que sienta las bases rectoras de la trascendental función pública que desempeñan, como lo es servir al público,

³⁸

Idem.

pero para entender mejor éste, conviene definir qué son la moral y la ética. Se afirma que ambas tienen un mismo origen etimológico, pues ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre; y moral de *mos moris*, que en latín significa también costumbre.³⁹

La moral es un conjunto de reglas que norman el comportamiento de los hombres para realizar el valor de lo bueno.⁴⁰ Esto es, la moral busca que la conducta del hombre tienda al perfeccionamiento de éste y a realizar los más altos valores, como son: la justicia, la bondad, la equidad y el bien común.

De este modo podemos decir que los deberes éticos y morales de los servidores públicos están encaminados a buscar que éstos, en el desempeño de la función pública, actúen con la intención de servir a la sociedad, con estricto apego a la ley, independencia, imparcialidad y honestidad.

³⁹ CAMPILLO SAINZ, José. La Ética en el Servicio Público Deontología del Servidor Público. INAP, México, 1996, p. 11.

⁴⁰ Idem

En este sentido, así como existe una deontología (del griego deón- deber y logos-tratado, o sea, ciencia del deber ser jurídica⁴¹, podríamos decir que los deberes éticos y morales de los servidores públicos están ubicados en la deontología del servidor público.

Un primer valor moral de los servidores públicos consiste en que deben tener convicción y vocación de servicio. Esto es, estar convencidos que su labor está destinada a servir a la sociedad, para realizar los valores fundamentales de la convivencia humana, como lo representan: la justicia, la seguridad, la paz social, el bien común. Por tanto, los funcionarios que únicamente desempeñan la función pública por ser su trabajo o medio de subsistencia, no saben de la trascendencia de su actividad, por lo que es común que la realicen de manera irresponsable, pues sólo piensan en sus intereses y no en los que representan.

⁴¹ Ibid., p. 8.

El servidor público en el momento de desarrollar su función debe ser leal, lo que no únicamente implica que aquél sea honesto, incorrupto, sino también que responda a la confianza depositada por la sociedad, anteponiendo los intereses de ésta, antes que los propios.

Asimismo, deben conducirse con apego a la ley en cada asunto que se someta a su conocimiento, no actuando por encima de ella, en forma arbitraria, sino siempre dentro del marco de la legalidad, puesto que ellos son quienes deben poner el ejemplo de respeto a la ley, para que posteriormente puedan estar en aptitud de exigirla de los gobernados.

Deben ser imparciales, lo cual implica servir a todos por igual, y no con preferencia o discriminación, derivada de lazos amistosos, afectivos o económicos, que lo único que fomenta es la corrupción y falta de transparencia en la función pública.

En conclusión, el Código de Ética está encaminado a que el servidor público actúe en el ejercicio de sus funciones, no solamente con

apego a los deberes que le impone la norma, sino por principios que tienden al perfeccionamiento de su actividad, en beneficio de la colectividad a la cual sirve, los cuales se inspiran en principios de mayor valía moral y ética, que a la larga coadyuvan al perfeccionamiento del hombre como individuo y de la sociedad en su conjunto.

CAPITULO III

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO Y SUS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

En el capítulo anterior establecimos el marco legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no sólo en el plano constitucional, sino en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aunque en este último caso de manera somera. En este capítulo se hará referencia al procedimiento disciplinario que tramita el órgano interno de control correspondiente, cuando existen elementos que permitan presumir una probable responsabilidad por parte de algún servidor público.

1. El Procedimiento Disciplinario

a) Los Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 2, señala que son sujetos de esta ley los servidores públicos federales a que se refiere el párrafo primero del artículo

108 constitucional, al igual que todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales, por lo que al remitirnos al texto de dicho precepto observamos que los servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa son:

"...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 el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

De lo anterior concluimos que el artículo 108 constitucional, enuncia a aquellos servidores públicos que pueden incurrir en responsabilidad administrativa, por afectar la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

b) Las Obligaciones de los Servidores Públicos

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es de suma importancia por cuanto hace a la responsabilidad de los servidores públicos, en razón de que establece diversas obligaciones que éstos deben cumplir para salvaguardar la legalidad, honradez, eficiencia, imparcialidad y lealtad en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, principios que sin duda constituyen los cimientos sobre los cuales se erige la función pública.

De esta manera, el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las obligaciones que deben observar los servidores públicos en el desempeño de su encargo, ya que en caso de no cumplirlas incurrir en responsabilidad administrativa.

El maestro Alberto del Castillo del Valle señala que las obligaciones que contiene la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas son un catalogo de diversas circunstancias que deben concurrir dentro de la actuación de los servidores públicos, algunas de ellas de carácter moral, como conducirse con honradez en el desarrollo de sus funciones públicas, "tanto una como otra conducta, son realmente pertenecientes al campo de la moral, principalmente por lo que hace a la honradez que deben demostrar

los funcionarios o servidores públicos; sin embargo, la constitución impone que se conduzcan con esos parámetros para no incurrir en responsabilidad administrativa...".¹

Analizaremos en los siguientes incisos las fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que contienen las obligaciones que éstos deben cumplir durante el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

I) Eficiencia en el ejercicio del servicio público. La fracción I del artículo 8 prescribe que los servidores públicos deben: "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

¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, La Defensa Jurídica de la Constitución en México, Trillas, México, 1994, p 246.

ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión ". Esta primera obligación señala que el servicio debe brindarse de manera adecuada, puesto que la función pública debe desarrollarse de manera eficiente y siempre con la idea de servir a los intereses colectivos.

II) Formulación y ejecución de planes, programas y presupuestos.

La fracción II determina: "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".

Por principio de cuentas, los servidores públicos tienen que actuar con apego a la ley; y en el caso de los planes, programas y presupuestos de los órganos del Estado, aquellos tienen que elaborarlos y ejecutarlos de conformidad con las disposiciones legales aplicables, particularmente por lo que se refiere al manejo del erario público, evitando en consecuencia desviarlo para beneficio propio o de terceros. Esta obligación adquiere más relevancia en estos tiempos en que el Estado, al no contar con recursos suficientes, se ve obligado a disminuir el presupuesto a sus órganos, y por lo

tanto, debe vigilar que los fondos públicos se utilicen en los programas y planes ideados al respecto, sancionando a quienes así no lo hagan.

III) Empleo adecuado de los recursos públicos. Las fracciones III y IV establecen que los servidores públicos deben: Utilizar los recursos que tengan 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 y rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tengan 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. Estas obligaciones se encuentran íntimamente ligadas a la anterior, en el sentido de que el servidor público debe utilizar los fondos públicos que le sean suministrados, las facultades legales de que goce y la información que tenga, para los fines que previamente se indiquen, no pudiendo hacerlo en beneficio personal.

IV) Resguardar la información. La fracción V señala que el servidor pública debe “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” esta fracción es verdaderamente importante ya que obliga a todos los empleados federales regulados por esta ley a no divulgar información que sólo conocen por cuestiones del cargo que desempeñan, otorgando con ello certeza al particular, así como el abstenerse de destruir cualquier documento oficial.

V) Conducta apropiada para con las personas que tengan relación con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta obligación se contempla en la fracción VI del artículo 8 en comento, donde se destaca que los servidores públicos deben guardar una conducta apropiada durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, imparcialidad, rectitud y diligencia al público con el cual tenga contacto. Pero también debe mostrarse respetuoso en su trato con sus inferiores o superiores; cumpliendo las órdenes que les sean encomendadas.

Consideramos que una conducta adecuada por parte de los servidores públicos en el desempeño de su cargo, empleo o comisión es un presupuesto básico para que exista una relación armónica entre aquellos, lo que coadyuva a coordinar y hacer más eficiente la función pública. Por otro lado, un trato respetuoso y atención esmerada y recta de los servidores públicos hacia los gobernados, fomenta una mejor relación entre éstos.

Esta obligación de los servidores públicos es una de las que se incumple sistemáticamente, habida cuenta que resulta común observar que aquellos se dirigen al público de manera déspota, prepotente y grosera, no atendiendo de forma diligente las solicitudes que se le hacen.

VI) Desempeño del cargo público sólo por el tiempo en que esté facultado. La fracción VIII determina: "Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó por haber cesado o por cualquier otra causa legal que se le impida ". Esta obligación se encuentra ligada con la honestidad y la lealtad que los servidores públicos deben a la sociedad a la que sirven y al órgano

del Estado al cual representan, en virtud de que su actuación sólo es legal cuando existe un nombramiento al respecto, por lo que una vez concluido el período de su cargo no está legitimado para continuar ostentándose como tal.

VII) Exigencia a los subordinados para que asistan a cumplir sus funciones y hacer del conocimiento de su superior las dudas que se originen en el cumplimiento de las órdenes. Esta obligación, consignada en la fracción IX se refiere a que los servidores públicos deben “Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras prestaciones”. Lo anterior en virtud de que la función pública debe desempeñarse eficientemente, por ello la ley establece esta obligación para impedir que se atienda indebidamente el servicio público; asimismo, se evite que empleados públicos obtengan un ingreso del erario, sin laborar, lo que redundaría en perjuicio de los intereses patrimoniales del Estado y de sus dependencias. Esta obligación también está vinculada con la fracción VII, que prevé “

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 ordenes 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”

VIII) Abstenerse de autorizar la contratación de personas impedidas para desarrollar el servicio público. La fracción X contiene esta obligación, al preceptuar que los servidores públicos deben: "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". Esta disposición pretende prevenir que los servidores públicos, valiéndose del cargo que ocupan, habiliten e integren indebidamente al servicio público a personas que por resolución legal no lo deben hacer. De esta forma se logra que la función pública sea honesta, leal y transparente, excluyendo a

sujetos que han demostrado no actuar con apego a tales principios en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La obligación en comento está estrechamente vinculada con la prevista en la fracción XIV, que al respecto menciona: "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". Del contenido de esta fracción inferimos que a los servidores públicos les está terminantemente prohibido tener injerencia, en beneficio o perjuicio de otros colegas, cuando les guíe un interés distinto a la buena marcha de la función pública.

IX) No injerencia en asuntos que tenga un interés personal. La fracción XI estatuye que los servidores públicos deben: "Excusarse de intervenir por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención,

tramitación o resolución de los asuntos en que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formando parte...". Con esta obligación se busca contrarrestar una práctica muy usada en nuestro país en el sentido de que el servidor público obtenga un beneficio personal o favorezca a terceras personas con las cuales tenga vínculos de carácter económico, de parentesco o de amistad, dejando de ser imparcial y leal su actuación para con el Estado y la sociedad a la que deben servir.

X) No recibir dádivas en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo a la fracción XII del artículo 8, existe la obligación para los servidores públicos de: "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 comisión 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 ".

“Habrá 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...”

No sólo la impartición de justicia debe ser gratuita,² sino toda la función pública en general desarrollada por los servidores públicos es necesario que sea imparcial, honesta y legal, sin que dependa por los

² Véase artículo 17 constitucional.

regalos o dádivas que les entreguen las personas que requieran su intervención. Puesto que se presume que los servidores públicos pueden ver influidos sus fallos por regalos recibidos con posterioridad al término de sus funciones, es que se extiende tal prohibición un año después de que hayan finalizado aquellas.

XI) Desarrollar sus funciones en beneficio de la sociedad. La fracción XIII determina: "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". Los servidores públicos constituyen un elemento fundamental para que el Estado pueda cumplir con el compromiso que tiene de atender las demandas ciudadanas, por lo que está plenamente justificado que reciban una retribución justa determinada por el Estado. Lo que no es admisible es que tales servidores aspiren a obtener mayores ganancias a las fijadas en el presupuesto, para sí o para personas ligadas con él, pues ello atenta contra la honestidad y lealtad de su cargo. Esto se corrobora con lo previsto en el

artículo 13 constitucional, que al respecto indica: "... Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley...".

XII) Presentar declaración patrimonial. La fracción XV establece la obligación para los servidores de "Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la ley", Esta declaración debe formularse ante los Órganos Internos de Control competentes, con el objeto de verificar que el patrimonio del servidor público sea congruente con la remuneración por los servicios prestados al Estado, y no consecuencia de actos de corrupción o dádivas. Así se garantiza la honestidad y lealtad de los servidores públicos hacia el Estado y la sociedad, logrando aumentar la confianza de ésta en sus representantes.

XIII) Supervisar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y denunciar los actos contrarios. La fracción XVII del multicitado artículo 8, contempla como otra obligación de los servidores públicos: "Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección,

cumplan con las disposiciones de este artículo". Esta fracción está vinculada con las fracciones XVI, XVIII y XIX, que señalan el deber del servidor público de atender los requerimientos que le formulen las contralorías internas y los organismos protectores de derechos humanos; de igual manera indican que se debe denunciar a los funcionarios que incumplan con la ley en estudio.

Uno de los puntos que garantizan la buena marcha de la función pública radica en que al interior de los órganos del Estado, quienes ejerzan puestos de dirección vigilen que los servidores públicos a su cargo cumplan con las obligaciones consignadas en el precepto citado; y cuando tengan conocimiento de que un servidor público ha incurrido en algún acto u omisión que pudiera dar lugar a responsabilidad administrativa, presenten las denuncias ante los órganos competentes, para que se inicie el procedimiento respectivo e impongan las sanciones a que haya lugar. De no ser así, se volverían cómplices quienes no denunciaran tales anomalías, lo cual afectaría gravemente la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben conducirse aquellos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

La anterior obligación se relaciona con la consignada en la fracción XXIV del citado precepto, la cual ordena a los servidores públicos: "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal relacionada con el servicio público". Con ésto se reafirma la preponderancia del servicio público sobre cualquier interés del servidor público siendo sancionables las conductas de éste que puedan alterar el cumplimiento eficiente de aquel.

XIV) Abstenerse de celebrar o autorizar la celebración de contratos o actos similares con empresas, vinculadas con servidores públicos. Esta obligación de los servidores públicos se sustenta en la fracción XX que dicta: "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". De igual manera, la fracción XXII prevé que los servidores públicos deben abstenerse de solicitar a otro funcionario que retrase u omite realizar un determinado acto. Esta prohibición a los servidores públicos es adecuada, pues se evita que muchos de ellos, en razón del puesto que desempeñan, puedan enriquecerse y enriquecer a otros, a costa de celebrar o autorizar la celebración de contratos de variada índole con servidores públicos que son dueños o tienen algún vínculo con sociedades dedicadas a tales menesteres.

De este modo, el incumplimiento a las obligaciones referidas hace incurrir en responsabilidad administrativa a los servidores públicos, la cual es exigible mediante la investigación correspondiente a la que nos referiremos.

c) La Queja y/o Denuncia

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que 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.

En este sentido es necesario analizar qué es lo que se debe entender por queja y por denuncia, motivo por el cual analizaremos dichos conceptos a continuación.

La Enciclopedia Jurídica Mexicana del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala que por queja se entiende: “La inconformidad con la actuación de los funcionarios.”

De igual manera, esta misma Enciclopedia señala que se entiende por denuncia el acto por el cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la realización o comisión de determinados hechos, con objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos.

De igual manera el maestro Humberto Briseño Sierra explica la diferencia entre queja y denuncia:

“La denuncia, a diferencia de la petición, no es declaración de voluntad sino participación de conocimiento; quien denuncia no pretende que se acceda a lo pedido, simplemente hace saber a la autoridad la realización de un hecho o de un acto, a los que la ley condiciona la emisión de una resolución. La denuncia tiene generalmente como base una obligación, pero en cuanto a instancia, hace referencia a una pretensión específica; la participación de conocimiento, como un derecho a obtener una resolución favorable”

“La queja es una declaración de voluntad, pues la pretensión es disciplinaria, por lo que normalmente la queja aparece cuando se acude al

superior para que imponga una sanción al funcionario incumplido. La queja controla, o sea, verifica un resultado previsto y uno realizado.”³

d) La Investigación

Para garantizar el buen ejercicio de la función pública no es suficiente que se enumeren las obligaciones que los servidores públicos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, sino que es necesario que en caso de que se incumplan éstas, se les inicie un procedimiento administrativo donde se les otorgue la oportunidad de ser oídos y, una vez que se acredite su responsabilidad, imponerles la sanción correspondiente. Y son precisamente estos puntos sobre los que discerniremos enseguida.

El procedimiento para aplicar las sanciones correspondientes al servidor público que presuntamente contravino sus deberes como

³ BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal, segunda edición, Colección Juristas Latinoamericanos, Harla, S.A. de C.V., México.

funcionario público está regulado en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los términos siguientes.

Para que las contralorías internas de las dependencias puedan iniciar el procedimiento disciplinario se requiere que exista una queja o denuncia de algún interesado, es decir, que presenten su inconformidad ante las unidades que se localicen dentro de las dependencias y entidades de la Administración Pública, en contra de algún servidor público, por haber incumplido con sus obligaciones, lo que puede originar responsabilidad administrativa; o en su caso que derivado de una auditoria se presuma el incumplimiento de algún deber.⁴ En otras palabras, los legitimados para presentar una queja o denuncia y dar inicio al procedimiento disciplinario es "todo gobernado que haya sido afectado en su esfera jurídica o en sus intereses por cualquier funcionario público dentro de sus actividades como tal".⁵ Resulta apropiado ello, pues de esta forma los gobernados pueden defenderse y exigir responsabilidad para los servidores públicos. Pero más

⁴ Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
⁵ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. op. cit., p. 258.

importante aún es que los quejosos puedan plantear sus quejas o denuncias ante el Órgano Interno de Control de manera sencilla y ágil, ya que de lo contrario se obstaculizaría el interponer una queja o denuncia, ocasionando con ello que los gobernados desistieran de ejercitar este derecho, con lo cual se provocaría que el servidor público no se sancionara.

Sin embargo, los gobernados no son los únicos facultados para presentar su denuncia o queja, puesto que el artículo 8, fracción XVIII, obliga a los servidores públicos a presentar la denuncia correspondiente en contra del personal que esté bajo su dirección y que hayan incurrido en responsabilidad administrativa, tal como se desprende del precepto en comento.

Por lo que, más que un derecho a favor de los superiores jerárquicos, es una obligación que éstos tienen que denunciar ante los órganos internos de control cualquier conducta realizada por un servidor público que encuadre dentro de la responsabilidad administrativa, pues sólo así se puede vigilar y garantizar que al interior de los propios órganos de la Administración Pública

efectivamente se cumplan con los principios de honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y legalidad en su actuación.

Así, tenemos que los sujetos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos les otorga la facultad de interponer queja o denuncia en contra de cualquier servidor público por haber realizado una conducta contraria a este ordenamiento son:

1) Los gobernados y; 2) Los mismos servidores públicos.

Por otro lado, puesto que al Estado le interesa que las quejas o denuncias presentadas por los gobernados en contra de algún servidor público sean atendidas debidamente, es la razón por la cual se sanciona cualquier conducta que tenga como finalidad impedir que se interponga dicha queja ante los órganos internos de control dichas inconformidades.⁶

⁶ Artículo 8, fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dicha queja o denuncia debe presentarse ante las unidades creadas para tal objeto, es decir, ante las contralorías internas de las dependencias o a la Secretaría de la Función Pública según su competencia, para que inicien el procedimiento respectivo.

I) Citación para audiencia.

Una vez recibida la queja o denuncia en el órgano interno de control correspondiente, éste citará al servidor público señalado como presunto responsable a una audiencia, en la que se le dará a conocer la acusación que obra en su contra: el día y hora en que tendrá lugar la misma; así como la autoridad ante la cual se desarrollará ésta. Concluida la audiencia se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. De esta manera se cumple con la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14

constitucional, habida cuenta que se le da oportunidad al servidor público de conocer de qué se le acusa, para que pueda defenderse, y no quede en estado de indefensión.

II) Término para la celebración de la audiencia.

En virtud de que la intención del legislador consiste en que los procedimientos disciplinarios se realicen de manera pronta y expedita, la audiencia dentro de esta investigación se debe efectuar dentro del término previsto por el último párrafo de la fracción I del artículo 21 que indica: "Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles ".

III) Pruebas admisibles.

Si bien la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es omisa respecto a las pruebas que puede ofrecer el servidor público para desvirtuar la acusación que obra en su contra, aplicando supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la

ley en estudio, éste podrá ofrecer cualquier prueba, con excepción de las que sean contrarias a la moral o al derecho, verbigracia: la testimonial, documental, pericial, confesional, presuncional inspección ocular. En fin, todas aquellas que sean idóneas para que demuestre su inocencia.

IV) Nuevas pruebas para acreditar la responsabilidad.

Si en la audiencia respectiva, la Secretaría de la Función Pública o los Órganos Internos de Control estiman que no cuentan con los elementos de juicio suficientes para resolver sobre la responsabilidad administrativa del servidor público, o encuentran nuevos elementos que conlleven una nueva responsabilidad del servidor público denunciado, podrá realizar otras investigaciones y citar para la celebración de las audiencias que sean necesarias. Con ello se trata de evitar iniciar otros procedimientos, que atentan contra el principio de la economía procesal.

V) Suspensión temporal del cargo en forma preventiva.

De acuerdo al artículo 21, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, tienen la facultad de ordenar la suspensión temporal al servidor público de su empleo, cargo o comisión, cuando así lo considere conveniente para la prosecución de las investigaciones. Dicha determinación debe estar debidamente fundada y motivada, indicándose que la misma no prejuzga acerca de la responsabilidad administrativa. Además, puede decretarse la suspensión antes o después del citatorio al servidor público, y cesar la misma en cualquier etapa del procedimiento.

Tratándose de un servidor público cuyo nombramiento hubiere sido hecho por el Presidente de la República, la suspensión temporal deberá ser autorizada por éste. Así también, si aquél nombramiento fue ratificado por la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, se requerirá autorización de éstas para la suspensión temporal del servidor público.

VI) Resolución

Una vez que se haya substanciado todo el procedimiento, las contralorías internas de las dependencias o entidades deben resolver sobre la responsabilidad o no del servidor público en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de que se concluya el desahogo de pruebas, es decir, debe emitir la resolución correspondiente la cual “deberá resolver sobre la existencia o no de la responsabilidad que se imputó al servidor público, es decir, absolviendo o declarando que el servidor público es responsable de las imputaciones que se le hicieron, y por lo mismo, imponiéndose las sanciones administrativas correspondientes”⁷

Consecuentemente, la resolución determinará: a) la responsabilidad administrativa al servidor público de la acusación que se le hizo; o b) la falta de elementos para acreditar la responsabilidad del servidor público involucrado. En la primera hipótesis se le impondrá la sanción administrativa a que haya lugar, y a las cuales nos referimos. Y en el segundo supuesto,

⁷ HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Carsa, S.A., México, 1991. p. 174.

seguirá desempeñando su empleo, cargo o comisión, o se le reinstalará, para el caso de que hubiere sido suspendido provisionalmente, cubriéndosele las percepciones correspondientes.

En términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento, realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violaciones de las previsiones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 14 de la ley en comento.

e) Sanciones Administrativas.

De conformidad con el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones administrativas que pueden imponerse a los servidores públicos con motivo del incumplimiento de las obligaciones señaladas en su artículo 8 son:

- 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.

I. Amonestación privada o pública. Según Alberto del Castillo. "es una advertencia más drástica por medio de la cual se hace del conocimiento del servidor público que de continuar desoyendo los mandatos legales y reincidir en la falta administrativa, será castigado más severamente"⁸

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año. Esta sanción consiste en separar

⁸ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, op. cit., p. 277.

temporalmente de su cargo, empleo o comisión al servidor público que ha incurrido en una causa de responsabilidad administrativa, por el tiempo establecido en la resolución que así lo establezca.

III. Destitución del puesto. Esta sanción administrativa es similar a la anterior, con la diferencia de que en este caso se trata de una separación definitiva, que le impide al servidor público volver a ocupar dicho puesto. Empero, ello no es óbice para que pueda desempeñar algún otro cargo dentro del servicio público.

IV. Sanción Económica. Esta sanción de carácter pecuniaria, consiste en imponer al servidor público el pago de una determinada cantidad de dinero, la cual debe determinarse tomando en cuenta los beneficios obtenidos y daños causados por el incumplimiento de su obligación. Si bien para la imposición de esta sanción (al igual que las otras), la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta los elementos previstos en el artículo 14 de la ley en estudio, el artículo 15 prevé una regla excepcional en el sentido de que tratándose de la aplicación de sanciones económicas por beneficios

obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, podrán aplicarse hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños causados. Empero, tal regla está acorde con lo dispuesto por la parte final del artículo 113 constitucional, el cual establece que la sanción económica debe imponerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones, pero nunca debe ser mayor de tres tantos de los beneficios obtenidos.

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Por medio de esta sanción, el servidor público queda impedido para desempeñar cualquier actividad dentro del servicio público; o sea, que no se constriñe únicamente a impedir que regrese al cargo, empleo o comisión que desempeñaba en el momento en que incurrió en la falta, sino para cualquier otro dentro del Estado. Consecuentemente, podemos considerar a esta sanción como la más grave a que se puede hacer merecedor el servidor público, "con lo que se pretende establecer un ejemplo a los demás servidores públicos para que ellos no

cometan los actos de desobediencia a las obligaciones legalmente impuestas y, por ende, su conducta al frente de los organismos estatales esté apegada a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia".⁹

La temporalidad de la inhabilitación a los servidores públicos está determinada por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que indica: "Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho limite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos". Del texto transcrito colegimos que el lapso de inhabilitación depende del monto del lucro o daños y perjuicios causados, o en su defecto de la gravedad de la falta, entendiendo por ésta última la contravención a cualquiera de las

⁹ Ibid, p. 279.

fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Debemos acotar que si un servidor público ha sido inhabilitado por más de diez años, para que pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, es menester que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría de la Función Pública, en forma razonada y justificada este hecho, pues de no hacerse así carecerá de efectos el contrato o nombramiento realizado, incurriendo en responsabilidad administrativa quien no cumpliera con tal prevención.¹⁰

No debemos dejar de mencionar que las sanciones administrativas a que se pueden hacer acreedores los servidores públicos deben ser impuestas por la autoridad competente, no en forma arbitraria, sino ateniéndose a ciertos elementos previstos en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a saber:

¹⁰ Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- La gravedad de la responsabilidad.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.
- El nivel jerárquico, antecedentes y antigüedad del infractor en el servicio público.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por otro lado, resulta oportuno comentar que un servidor público puede ser sancionado con destitución e inhabilitación, y en tal supuesto no se atenta contra el espíritu de la ley, como lo ilustra la siguiente tesis aislada:

FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD.

De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa "e" en substitución de "o", conjunción disyuntiva, para referirse a ellas: por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones

mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contrarían la Constitución, más aun si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta. **(Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo Directo 2084/94. Ricardo Chacón Ruiz. 18 de enero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez).**

Nos parece totalmente válido el criterio asumido por nuestros tribunales, ya que existen conductas de los servidores públicos en las cuales no es suficiente con destituirlos, sino que es preciso inhabilitarlos, para evitar que la función pública sea viciada por malos elementos, que no efectúan su labor con apego a los principios que deben normar el servicio público.

Otro punto sobre el que vale la pena ahondar es el concerniente a que únicamente el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades son las autoridades facultadas para imponer las sanciones administrativas, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, por lo que respecta a quiénes son competentes para ejecutar estas sanciones depende de la sanción que se imponga, como se indica a continuación.

- La amonestación pública o privada corresponde ejecutarla al superior jerárquico (fracción I).
- La suspensión o la destitución la debe ejecutar el titular de la dependencia (fracción II).
- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión y será ejecutada en los términos de la resolución (fracción III).
- Las sanciones económicas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación (fracción IV).

f) Medios de Impugnación contra la resolución.

Uno de los principios que garantizan nuestro Estado de Derecho y la debida impartición de justicia, es la oportunidad que tienen los individuos de impugnar las resoluciones dictadas por la autoridad, mediante los recursos previstos en la ley, que tienen por objeto modificar, confirmar o revocar la resolución dictada por aquella, y que al recurrente le causa una afectación en su esfera jurídica.

En este sentido, contra la resolución que emita el órgano de interno de control correspondiente el servidor público puede interponer el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, puesto que la interposición del primero no excluye al segundo. Consideramos que lo más recomendable es agotar ambas instancias, para que el recurrente tenga mayor oportunidad de impugnar la resolución pronunciada.

- El recurso de revocación debe hacerse valer dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida: mientras que el juicio de lo contencioso administrativo dentro los 45 días siguientes.

- El recurso de revocación se hace valer ante la propia autoridad que impuso la sanción administrativa y el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- El recurso de revocación se hace valer ante la misma autoridad que emitió la resolución correspondiente, mediante escrito en el que se expresen los agravios que al servidor público le causa la resolución combatida, acompañando las pruebas en que funde su inconformidad.
- La resolución dictada en el recurso de revocación podrá ser combatida ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio contencioso administrativo.

2.- Afectación de la esfera jurídica de quien acude al Órgano Interno de Control.

La forma de Estado que existía hasta antes de la Revolución Francesa de 1789, era la del Estado Monárquico- Absolutista, que estaba caracterizado porque el rey era el soberano, es decir, que por encima de su poder no había otro; ya que el origen de éste era el derecho divino, es decir, Dios y solamente Dios se lo otorgaba y sólo ante Él respondía; ya que concentraba todo el poder, es decir, el rey "hacía" la ley, el rey "aplicaba" la

ley y el rey "interpretaba" la ley. Un Estado donde el soberano tenía todo el poder sobre sus súbditos.

El liberalismo surgió a partir de una crítica contundente al sistema monárquico-feudal, que tuvo su expresión más acabada con el Rey Luís XIV, a quien se le atribuye la famosa frase "El Estado soy Yo".

“El padre de la teoría liberal del Estado fue John Locke (1632-1704). Este filósofo inglés del siglo XVII sentó las bases intelectuales para considerar al poder político como un mandatario de los ciudadanos y como una entidad representativa sin intereses propios. Para Locke los individuos tienen, por naturaleza, una serie de derechos fundamentales, a saber: la libertad, la igualdad, la legalidad y, además, el derecho a castigar a quien atente contra estas previas prerrogativas. La existencia del Estado sólo se justifica por su capacidad de tutelar esta serie de derechos fundamentales, tomando en sus manos, por acuerdo expreso de los ciudadanos, el derecho

a castigar a quien incumpla la ley, que no es otra cosa que ejercer la justicia.”¹¹

“Para este filósofo, el hipotético origen del Estado se explica como el resultado de la renuncia colectiva por parte de todos los individuos a su derecho a castigar y la concentración de éste en la figura del Estado. Este derecho a castigar, en manos ahora del Estado, permite instaurar la justicia (evitar, con la fuerza común, que un particular dañe a otro en su persona y en su libertad) y, además, que los derechos fundamentales de libertad, igualdad y legalidad (previos al Estado e irrenunciables), puedan ser ejercidos sin riesgos por parte de los individuos.”¹²

Esta visión liberal del poder político supone que el Estado es estrictamente representativo de intereses que no le son propios, si la existencia de la autoridad política tiene sentido, es porque permite tutelar los derechos de los individuos que la han instaurado.

¹¹ RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús, Estado y Transparencia: un paseo por la Filosofía, IFAI, P. 25.
¹² Idem

El Estado es, en sentido estricto, un instrumento de justicia que permite el ejercicio de derechos que no son creados por él y que, sobre todo, le preceden en existencia, es decir, en legitimidad. Normativamente, los intereses de los ciudadanos son siempre superiores a los probables intereses del Estado, y en el caso de que surja un conflicto entre unos y otros, son los primeros los que tienen que prevalecer.”

Los teóricos clásicos señalaban que en política, primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo. “Al organizar un gobierno... la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo.”¹³ Comenzando con los antiguos filósofos, los pensadores políticos se han preocupado por cómo mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, cómo prevenir sus abusos, cómo supeditarlos a ciertos procedimientos y reglas de conducta.

¹³ BOVENS, MARK, The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

De esta manera, la sociedad aparece como un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates, juicios unilaterales, defensa de lo injusto o justificaciones de la violación de derechos y libertades de los ciudadanos.

En efecto, el pensamiento liberal se ha limitado en general a plantear la obligación del Estado a no sostener intereses propios y, por lo tanto, a no albergar secretos ante el escrutinio ciudadano. Esta capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos es lo que llamamos la esfera pública de la razón. La esfera pública de la razón es el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas. Esta esfera impone obligaciones a los políticos y a los ciudadanos que se expresan sobre la política. No son coerciones del tipo de la razón de Estado, sino exigencias normativas que hacen posible el respeto a las libertades ciudadanas y el cumplimiento de las obligaciones del propio Estado.

En lo anterior se hace presente la convicción kantiana de que una sociedad justa exige el control ciudadano de los actos del gobierno como garantía de la expresión democrática de los intereses de la ciudadanía.

Para Bobbio, una de las promesas incumplidas (y acaso incumplibles de la democracia) es la eliminación del “poder invisible”. El problema es que “Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviese rodeado de mil espías, logró tener toda la información sobre sus súbditos que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos. La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: quién cuida a los cuidadores.”¹⁴

Con realismo crítico, Bobbio registra que, frente al ideal democrático del poder visible, se han desarrollado formas que lo amenazan: el subgobierno (los poderes económicos que gravitan sobre las decisiones y actos del gobierno, orientándolos en el sentido de favorecer a los poderes

¹⁴ BOBBIO, Norberto, El Futuro de la Democracia, México. F.C.E., 1989, p. 24

fácticos), el criptogobierno (los poderes políticos fácticos de los aparatos de inteligencia y contraespionaje, siempre inclinados a alejarse de todo control legal y visibilidad pública) y el poder omnividente (la capacidad del poder político para llevar cuenta de los datos y hechos particulares y privados de la población).¹⁵

Dicho de manera más sencilla, una democracia genuina sólo existe sobre la base de una relación constante entre el sistema de instituciones públicas y la capacidad organizada de la sociedad civil independiente para plantear sus argumentos.

Habermas señaló que ningún derecho, obligación, mandato o cualquier otro acto político puede ser válido, ni por lo tanto legítimo, si no se pueden dar buenas razones de él.¹⁶

“La relación estrecha entre el control ciudadano y la disponibilidad de sanciones concuerda con lo que nos dice la literatura neo-institucionalista

¹⁵

Idem

¹⁶

HABERLAS, Jürgen, La Necesidad de la izquierda, Madrid, 1991, p. 136

sobre las fuentes de instituciones efectivas. Como nos dice una buena parte de la nueva literatura institucionalista, para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma. Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma. Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una “estructura de incentivos” compatible con el mantenimiento de la norma. Tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada cumplen funciones disuasorias importantes. Muchos autores académicos son enfáticos en afirmar que la capacidad para castigar forma una parte integral del control ciudadano. Pero también los protagonistas mismos de la política, desde los ciudadanos hasta los funcionarios de alto nivel, saben muy bien que la disponibilidad de sanciones efectivas es vital”.¹⁷

¹⁷

SCHEDLER, Andreas, ¿Qué es la rendición de Cuentas?, IFAI, p.17

Sin embargo, tan pronto como los funcionarios incurran en actos ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigos suficientes. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas. A menos que exista cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho.

El derecho ciudadano es una invención históricamente tardía. Aparece con la idea liberal del Estado mandatario, es decir, del Estado que carece por definición de intereses propios y que sólo responde a los intereses de quienes lo erigen y legitiman, que son los ciudadanos; será sólo hasta la aparición del Estado democrático liberal en el siglo XIX, que conjuga los derechos individuales de corte liberal con el principio de soberanía popular que hace de cada persona un voto.

Por ello, pese a sus múltiples defectos y asignaturas pendientes, las democracias constitucionales son el único modelo político capaz de garantizar un control ciudadano sobre el desempeño de los gobernantes.

Una actuación administrativa ética consiste en un conjunto de normas externas e internas de organización y actuación para conseguir unos subjetivos de naturaleza ética.

Como afirmaba Mill en 1861: "...la participación de todas las clases en los beneficios de la libertad es en teoría la concepción perfecta del Gobierno libre. Desde el momento en que algunos, no importa quiénes, son excluidos de esa participación, sus intereses quedan privados de las garantías concedidas a los de los otros, y a la vez están en condiciones más desfavorables para aplicar sus facultades a mejorar su estado y el estado de la comunidad, siendo esto precisamente de lo que depende la prosperidad general".¹⁸ En esta defensa del gobierno representativo hay un innegable reclamo democrático: "...el único Gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aun en las más humildes de las funciones públicas, es útil; que, por tanto, debe procurarse que la

¹⁸ MILL, John Stuart, Sobre la libertad, México, Gernika, 1991, p. 37

participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad; y, que finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía. Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un Gobierno perfecto es el Gobierno representativo”¹⁹.

La definición es fundamental. Según Giovanni Sartori, democracia, en su sentido literal, “quiere decir ‘poder popular’. Si esto es así, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”.²⁰

Karl Popper la defiende como el único sistema en el cual los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre. Para Robert A. Dahl, en cambio, “[...] el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre

¹⁹

Ibid. P. 43

²⁰

GIOVANNI, Sartori, ¿Qué es la Democracia?, México, Tauros, 2003, p. 33

ellos [...] Me gustaría reservar [...] el término 'democracia' para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos"²¹

En este sentido el Derecho Administrativo nace para establecer normativamente una ética pública; el interés público o el interés ciudadano se ve reflejado en muchas instituciones esenciales del derecho Administrativo: La motivación de los actos administrativos, la solidaridad, los principios generales de la actuación administrativa (la eficacia, la profesionalidad, la transparencia)

El interés público es el pilar de la actuación administrativa. A través de este principio podemos decir que es la manera de conseguir otros principios de ética administrativa.

²¹ DAHL, Robert, A., La Poliarquía y Oposición, Madrid, Tecnos, 1997, p. 13

Este principio nace en el derecho francés en el siglo XVIII y aparece confrontado con dos concepciones sobre el interés general. Una es la que entiende que este interés no es más que la suma de los intereses particulares y la otra es la que expresa que dicho interés es la misión encomendada al Estado y que deben imponerse. Los intereses de los individuos representan la expresión de la voluntad general.

La Revolución Francesa marcó una nueva etapa, en la que el Derecho pasa a ser instrumento que deberá conciliar los intereses opuestos existentes en la sociedad. Nace una nueva concepción del Poder, y es en ella donde se enmarca este nuevo concepto de interés público.

Como hemos señalado, “el nacimiento de la democracia hizo quebrar algunos principios, entre ellos el que sustentaba que el poder del monarca es el que conseguía el bien común a través de sus actos y de la ley. El bien, a partir de este momento histórico, está en la ley y en su procedimiento, que no es más que un acuerdo entre los hombres que en su contenido pretende

conseguir la justicia y el bien. Es la institucionalización del procedimiento para la elaboración de las leyes, lo que hace que las mismas sean la expresión de la voluntad general. La soberanía popular es la transferida a un poder legislativo que a través de un procedimiento elabora las leyes.”

El interés público es el que justifica toda la actuación administrativa y representa a la vez un límite a la misma. Así es, ya que el interés público es la base de las grandes construcciones de carácter público; así como la máxima garantía de la ciudadanía frente a la actuación de la administración.

Cabe destacar que la noción de servicio público se fundamenta en la necesidad de satisfacer los intereses de la comunidad. Sin interés público no existe servicio público, ya que éste responde, no a la voluntad más o menos generosa de la administración, sino a la percepción que tiene ésta de los intereses públicos, los cuales también se les ha denominado intereses ciudadanos o difusos, mismos que se analizarán en el siguiente apartado.

a) El interés ciudadano o difuso

Los últimos decenios del siglo XX, han aumentado los riesgos que afectan a las comunidades, debido a la dinámica del comercio, industria y actividad económica capitalista: “en tal virtud el derecho como orden de paz se encuentra en evidencia al no existir un proceso jurídico que haga valer los derechos de los ciudadanos ante los tribunales, surgiendo de esta manera el problema de los intereses difusos”²² descrito por Cappelletti, como los intereses que se encuentran en busca de un autor o de un titular que los haga valer en un proceso.

Para entender esta problemática, partimos del término “interés”, como el elemento indispensable para que exista acción, siendo necesario para su eficacia que sea personal, legítima y actual; en este sentido Carneluti, expresó: “ es la posición que posee el hombre para hacer valida una necesidad”²³

²² GRESSNER, Volkman, Los Conflictos Sociales y la Administración de Justicia en México, UNAM, 1983, p. 15

²³ LANDONI SOSA, Angel, Los Sistemas de Protección el interés de los Consumidores y otros intereses colectivos, RFD-UNAM, T. XXVIII, números 105 y 106, Enero a junio de 1997 pp. 514 y ss.

El interés jurídico debe ser reconocido por la ley, por lo que se encuentra intrínseco en dicho concepto el carácter de “facultad de exigir” correlativa de la “obligación de cumplir el deber jurídico”; por lo que el que tiene el interés siempre será el individuo o conjunto de individuos.

El interés pertenece tanto al actor como al demandado y no se limita al hecho de poder demandar ejercitando alguna acción o excepción según corresponda, sino evitar prejuicios procesales y obtener una sentencia favorable.

La importancia de plantear la clasificación de los intereses difusos, encuentra su base en la necesidad de entender su aplicación dentro de las diferentes sociedades en todos los tiempos: así por ejemplo, tendremos que en el Estado Liberal Clásico, los derechos violados, aunque sean colectivos, tenían un trámite individual en que se nombraba un representante; mientras en la democracia participativa se plantea la posibilidad que sea el ciudadano, sin intermediación de sus representantes, quien haga efectivo

sus derechos, lo cual parece ser un avance en la protección de los derechos de los individuos por darles verdadero acceso a la justicia.

“Por intereses difusos debemos entender los Derechos subjetivos e intereses legítimos que pertenecen a personas indeterminadas y a diversos grupos sociales distribuidos en varios sectores y que se refieren a ámbitos como el consumo, medio ambiente patrimonio de la humanidad entre otros”.²⁴

En este sentido lo difuso no es el interés en sí mismo, sino precisamente las personas poseedoras del derecho subjetivo, por lo que cuando se habla de “intereses difusos” debemos pensar en un grupo totalmente heterogéneo imposible de determinar en número, pues su unión es obra de la casualidad basado en hechos contingentes, accidentales; poseyendo un vínculo jurídico extremadamente genérico.”

²⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Mecanismos Procesales de Protección de los Derechos Humanos en el Derecho Colombiano. Bogotá. 1998.

“Los intereses difusos contienen un alto grado de humanismo por ser consecuencia necesaria de las relaciones humanas, que se relacionan con valores esenciales de todos los ciudadanos.”²⁵

“Los intereses difusos existen por ser actos u omisiones del Estado que perjudican a las personas integrantes de una comunidad”²⁶

Es así como el derecho en nuestro país debe atender esta realidad y plantear una nueva estructura jurídica incluyendo elementos doctrinarios como son: noción de interés, interés colectivo y difuso, tutela de las situaciones jurídicas como encuadre de los intereses difusos, insuficiencia de la norma jurídica para velar los intereses difusos.

Así pues, para que México tenga un proceso basado en un derecho legalmente establecido debe permitir el acceso a la justicia, y por tanto, legitimar al ciudadano para hacer valer sus derechos.

²⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. La Dinamización de los Mecanismos de Garantía de los Derechos y de los Intereses Difusos en el Estado Social, en BMDC, T. 83, UNAM, 1995, p. 564

²⁶ ARAZI, Alejandro, Elementos del Derecho Procesal Civil, De Palma, Argentina, 1998, p. 137

“El fundamento de la existencia legal de la legitimación de los intereses difusos es claro: debe existir una participación más directa y dinámica del Estado en la implantación de una sociedad mas justa, mediante una adecuada legislación, en la que se atribuye una clara legitimación a los intereses difusos.”²⁷

El reconocimiento al interés difuso traería como consecuencia inmediata el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos.

“Al negarse tácitamente el acceso a la justicia a los ciudadanos, se está produciendo una autentica denegación de justicia, dejando con ello en estado de indefensión,”²⁸ de no existir dicho reconocimiento en nuestro país no se tendrá un verdadero estado de derecho, ni se respetará el derecho a la legalidad y seguridad jurídica establecido en nuestra Carta Magna.

²⁷

LANDONI SOSA, Ángel, Legitimación para la Defensa de los Intereses Difusos, op. cit., 1986, p. 809

²⁸

GOZANI, Osvaldo, Desplazamiento de la Noción de Derecho Subjetivo por el Acceso a la Justicia sin restricciones. Sobre Problemas Actuales de la Legitimación y Proceso Judicial, UNAM. 1995. p. 687

Otro factor que es importante considerar es “el carácter democrático elevado a rango Constitucional, entendiéndose como el dar acceso a la justicia al ciudadano que considere haber sufrido algún agravio, es una medida importantísima para lograr una democracia participativa, considerando que las acciones colectivas democratizan el acceso a la justicia y permiten que numerosas personas tengan acceso a los tribunales.”²⁹

Establecer una legislación que incluya instrumentos jurídicos y procesales adecuados para la solución de los conflictos en masa, permitirá al juzgador tener la posibilidad de hacer valer los derechos de los ciudadanos, pero sobre todo abrirá un nuevo camino a la búsqueda de un Estado democrático de derecho en México.

Asimismo, si consideramos que el derecho tiene como fines principales la justicia, el orden, seguridad y libertad; éste debe transformarse en instrumento útil para el progreso de nuestra sociedad ante las nuevas

²⁹ CABRERA ACEVEDO, Lucio, El Amparo Colectivo y Protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos, Porrúa, México, 2000. p. 15

necesidades, siendo importante regular no tan solo los intereses individuales pertenecientes a un esquema caduco para nuestro tiempo, sino los derechos ciudadanos como lo plantea Fairen Guillén al decir que “no se puede acudir a la tutela tradicional de cosa juzgada y los efectos constitutivos a favor de una pluralidad de personas que se hallen en una misma situación jurídica”.³⁰

El fundamento constitucional para la legitimación de los derechos ciudadanos o intereses difusos se encuentra plasmado en los artículos 14 y 17, que reconocen la garantía de seguridad jurídica, el acceso a la justicia, por parte del Estado en la creación de medios y recursos para hacer valer sus garantías individuales y sus derechos subjetivos con el objeto de hacer expedita la administración de justicia de lo cual se concluye que para no quebrantar el estado de bienestar debe impartirse justicia por medio de los órganos competentes, facultando a los ciudadanos para solicitarla.

La legitimación de los intereses ciudadanos es un derecho consagrado en la Constitución basado en la igualdad de la ley, en cuanto al derecho de

³⁰ FAIREN GUILLEN, Víctor, Teoría General del Derecho Procesal, UNAM, 1992. p. 93

defensa y el acceso a la justicia, resultando ser un problema de interés público.

El interés jurídico protege no sólo un derecho subjetivo del actor sino su interés legítimo para defender los intereses y derechos ciudadanos de los miembros de la sociedad.

Por tanto, para buscar realmente una sociedad más justa al servicio del ciudadano, el legislador debe permitir la rápida y progresiva adecuación a las normas vigentes a las cambiantes realidades sociales que el derecho debe vigilar, legitimando el interés ciudadano, abriendo con ello el acceso a la justicia, la cual significaría un gran paso en el Estado de Derecho.

Por lo anterior, se debe dar acceso a los ciudadanos para lograr una democracia participativa en el Estado, pues las acciones colectivas proporcionan a la sociedad ventajas jurídicas permitiendo el acceso a la justicia

El reconocimiento de los derechos ciudadanos se califica en el grado en que el Estado les permite dirigirse a las autoridades públicas para solucionar u observar alguna cosa.

Por lo anterior, es importante reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que ésta establece sólo a favor del servidor público el derecho de inconformarse en contra de la resolución que le impone alguna sanción administrativa, sin embargo el ordenamiento en comento no prevé esta hipótesis para quien interpone la queja o denuncia.

En este sentido, el artículo 25 de la ley en cita señala que los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual se corrobora que únicamente el servidor público afectado, es quien

está legitimado para inconformarse con la determinación, excluyendo sin motivo alguno al ciudadano que interpuso la queja.

Asimismo, es importante señalar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que la persona que presenta su queja ante la contraloría interna debe exhibir todos los medios de prueba, con los cuales pretenda acreditar la responsabilidad administrativa del servidor público.

De igual manera, si el particular no cumple con todos y cada uno de los requisitos a que se refiere el párrafo anterior, su queja será desechada por la contraloría interna, lo que se traduce en que el impulso procesal, así como la carga de la prueba la tiene el particular o quejoso.

En este sentido el derecho disciplinario busca proteger la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los fines de la función pública, por ello se debe considerar que el Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad, por lo que la relación jurídica entre el

Estado y sus trabajadores originan obligaciones, las cuales derivan en los propósitos que las leyes fijan para alcanzar el bien público, no sólo para un ciudadano sino para toda la colectividad que conforma el Estado.

Por lo anterior, el derecho disciplinario, además de la defensa del interés público ciudadano, tiene como objetivo principal garantizar el cumplimiento de los fines y responsabilidades del Estado, de los principios rectores, de la actividad de la administración pública, de los derechos de los gobernados y de las obligaciones del servidor público para la comunidad; por ello es tan importante considerar que el particular al acudir ante el órgano interno de control correspondiente, no sólo busca hacer del conocimiento de la autoridad competente la irregularidad cometida por parte del servidor público, sino que se evite que éste funcionario vuelva a realizar dicha conducta, en perjuicio de la ciudadanía, lo cual sólo se podrá lograr si se sanciona al servidor público que incumplió con sus deberes y obligaciones.

En este sentido, se le debe reconocer al particular que acude a interponer la queja ante el órgano interno de control, el derecho a impugnar la determinación que emita éste; con lo cual se evitaría que los servidores públicos facultados para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, omitieran sancionar a quien incumplió con su obligación.

Aunado a lo anterior, el artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que son parte en un procedimiento o juicio quien tenga un interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga un interés contrario.

Por lo que antecede, se acredita que la persona que acude a la contraloría interna, es porque un servidor público trasgredió su esfera jurídica causando un daño o perjuicio a él como a la sociedad, por lo que desde luego está interesado en que se sancione a éste, asimismo, el

máximo tribunal de nuestro país ha establecido que el particular que denuncie a la contraloría interna a un servidor públicos, sí tiene interés jurídico en que se le haga saber la resolución que concluye el procedimiento administrativo disciplinario, según lo establece la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación de la Novena Época de los Tribunales Colegiados de Circuito, página 552, tomo II, agosto de 1995 “LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER”

En consecuencia, no se debe olvidar que es un principio esencial en cualquier Estado que todas las personas dentro de éste, se hallan sometidas a los dictados de las normas jurídicas, imperativos que por razones de legitimidad y credibilidad encuentra plena justificación en el rigor con que se aplica a los servidores públicos, como representantes del concepto de autoridad y como ejecutores de sus políticas y orientaciones; por ello dentro de los deberes de los funcionarios está el de cumplir y hacer que se cumplan

la Constitución y las leyes, así como desempeñar con eficiencia e imparcialidad las funciones de su cargo.

Asimismo, y considerando que el concepto de interés jurídico está estrechamente vinculado con los fines del derecho, en virtud de que una de sus funciones primordiales es proteger los intereses que tienden a satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos y grupos sociales. Por esta razón, el contenido de las normas jurídicas se integra por facultades y derechos concedidos a las personas que representan estos intereses; de esta manera, se tutelan las aspiraciones legítimas de los miembros de la comunidad.

Si se consideran los anteriores razonamientos, es por lo que se propone modificar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableciendo a favor del particular el derecho de interponer al menos un recurso en contra de la resolución del órgano interno de control que determine la no responsabilidad del servidor público, con lo cual se estaría protegiendo los intereses de la sociedad y con ello se lograría

que el servidor público al que se le inició el procedimiento disciplinario, no estuviera en posibilidad de influir con las autoridades del órgano interno de control correspondiente al momento de que éstas dictaran la determinación respectiva, además de que se niega el acceso a la justicia.

De este modo, el procedimiento disciplinario constituye el mecanismo con que cuenta el Estado para vigilar y sancionar a los servidores públicos que incumplan con sus obligaciones, afectando la honradez, legalidad, imparcialidad, eficiencia y lealtad con que deben actuar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a la vez que la sociedad puede confiar en que la actuación de los servidores públicos no queda impune, por ello es tan importante que se realice la reforma que se propone en esta tesis, ya que fortalecería sobre manera el Estado de Derecho.

En este sentido diversos Tratados Internacionales que México ha suscrito establecen que cualquier ciudadano debe tener derecho a interponer al menos un recurso en contra de la determinación que emita la autoridad correspondiente, instrumentos que se estudiarán en el siguiente

apartado.

b) Los Tratados Internacionales y la Protección Judicial

El Derecho Internacional clásico únicamente reconocía a los Estados la capacidad jurídica de intervenir ante las organizaciones internacionales. Por ello, puede afirmarse que no ha sido sino hasta épocas relativamente recientes cuando se inicia una tendencia hacia la ampliación de este reconocimiento, para comprender también a las personas individuales, otorgándoles así la capacidad para acudir a las instancias internacionales.

El Dr. Carlos Quintana Roldan señala que “México ha sido signatario y aceptante de una multiplicidad de Declaraciones, Tratados, Pactos o Convenios de orden internacional que tienen por objeto definir, garantizar o defender los Derechos Humanos. Estos instrumentos han tenido las cualidades adecuadas para servir de base a la formación de una conciencia multinacional en torno a estas fundamentales garantías humanas, por ello se habla en todos los foros internacionales de la defensa de estos derechos,

siendo un tema cotidiano de la opinión mundial”³¹.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, creada en 1946 y que inició sus trabajos en enero de 1947 bajo la presidencia de Eleanor Roosevelt, tuvo como primer objetivo la elaboración de una Declaración de los Derechos del Hombre y la redacción del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, por 48 países, entre ellos México.

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, por 106 votos a favor y ninguno en contra, este Pacto entró en vigor en México, el 23 de marzo de 1976, promulgado el 30 de marzo de 1981 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de

³¹ QUINTANA ROLDAN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D. Derechos Humanos, Porrúa. 2001. p. 197.

mayo de 1981.

Por otra parte, el 30 de abril de 1948, en Bogota Colombia, se firmó la Carta de la Organización de Estados Americanos, en la cual se proclama entre sus principios el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana; basándose en este principio fue que se aprobó la Declaración Americana de Derechos Humanos, la que posteriormente dio origen a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que entró en vigor en el año de 1978 y México se adhirió a ésta el 24 de marzo de 1981 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de ese mismo año.

En este sentido es importante señalar que cada uno de los Tratados Internacionales referidos establecen la obligación por parte del Estado de garantizar la protección judicial.

La protección judicial es la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y defensa de los

derechos protegidos por el Estado. Es decir, que por este concepto podemos entender la acción, ante una controversia o la necesidad de esclarecimiento de un hecho, de poder acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución. Tanto a nivel nacional como internacional este término ha sido últimamente visto como un equivalente al mejoramiento de la administración de justicia, siendo éste una forma de ejecución de dicho principio. Recordemos que es en el campo de la administración de justicia donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y derechos enunciados en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real en el los ámbitos internos e internacionales de protección.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la protección judicial se encuentra consagrada en los artículos 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2.3, inciso b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El artículo 8.1 del Convención referida dispone:

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Esta disposición es clara y según ella, los Estados no deben obstaculizar a las personas que acuden a los jueces o a los tribunales en busca de que sus derechos sean protegidos o determinados. Consecuentemente, cualquier norma o medida estatal, en el orden interno, que dificulte de cualquier manera, el acceso de los individuos a los tribunales y que no esté justificado por necesidades razonables de la propia administración de justicia, debe entenderse como contraria a la citada normal convencional.

Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana, que también garantiza la protección judicial, dispone lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

Asimismo, el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala:

“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

De igual manera, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Los artículos antes citados establecen la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, que pueden estar reconocidos en los instrumentos internacionales referidos o por la propia ley interna.

Asimismo, la Corte ha señalado en reiteradas oportunidades, que la garantía de un recurso efectivo:

“constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”³².

También ha dispuesto la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, desde sus primeras sentencias contenciosas en los casos *Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*³³, que para cumplir con lo dispuesto por el artículo 25 no basta con la existencia formal de los recursos, sino que estos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica

³² Corte I.D.H., *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52.

³³ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

infringida. O sea, cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia, según lo dispone el artículo 25 de la Convención.

Al respecto, en el caso *Barrios Altos* contra el Perú, la Corte se refirió a la obligación de los Estados partes en la Convención de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción. En este caso, la Corte precisó las implicaciones de esta garantía en relación con la vigencia de los derechos considerados inderogables y cuya afectación constituye una grave violación de los derechos humanos. Asimismo, el tribunal estableció que el deber de investigar y sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos implicaba la prohibición de dictar cualquier legislación que tuviera por efecto conceder impunidad a los responsables de hechos de la gravedad señalada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derecho Humanos estimó necesario enfatizar que a la luz de las obligaciones generales consagradas

en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados Partes tienen el deber de tomar las providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estas consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos buscan superar un obstáculo que los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos todavía no han logrado transponer: la impunidad, con la consecuente erosión de la confianza de la población en las instituciones públicas. Recordemos que al respecto, el principal documento adoptado por la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) exhortó a los Estados a "derogar la legislación que favorezca la impunidad de los responsables de violaciones graves de los derechos humanos y, sancionar esas violaciones (...)"³⁴.

Como es sabido, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

³⁴ Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), Parte II, párr. 60.

establece que no todo lo que es legal en el ordenamiento jurídico interno lo es en el ordenamiento jurídico internacional, y aún más cuando están en juego tales como la justicia y la verdad.

Por otra parte, si el Estado omite otorgar al gobernado la posibilidad de tener un recurso para inconformarse con la determinación que haya emitido la autoridad correspondiente, estaremos en presencia de impunidad.

El concepto de impunidad no describe, en sentido estricto, un asunto legal, sino fenómenos de dimensiones legales, sociales, culturales, psicológicas y hasta económicas. En términos generales ésta puede ser entendida como la ausencia de pena, la no punibilidad, o ausencia de castigo, los cuales son una clara oposición a los conceptos ampliamente conocidos de impunidad, imputabilidad e inmunidad³⁵.

La impunidad es el resultado de un decadente Estado de Derecho y

³⁵ AMBOS, Kai: Impunidad y Derecho Penal Internacional. Un Estudio Empírico sobre Colombia, Bolivia, Perú, Chile Argentina. 1ª Edición colombiana, 1997, pág. 29.

representa la política de sus servidores públicos para encubrir los hechos.

Por lo general estas conductas se realizan para legitimar las violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado y con ello evitar el enjuiciamiento de sus agentes.

Ante la imposibilidad de obtener justicia, muchas personas han recurrido a instituciones internacionales, tanto regionales como internacionales, para intentar revertir una situación que notoriamente contradecía las obligaciones internacionales contraídas por los Estados. Es acá, donde surge la importancia de las investigaciones, fallos y decisiones de los organismos regionales de protección de los derechos humanos, tales como la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la

impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”³⁶.

Y ha agregado reiteradamente también en numerosos casos que

[...] el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares³⁷.

El tema de la impunidad es uno de los más sensibles en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, ya que al dar cumplimiento a las sentencias de la Corte Interamericana, los Estados Partes en la Convención cumplen con prontitud el pago de las indemnizaciones pecuniarias y otras obligaciones de hacer, pero se progresa muy lentamente, o no se progresa del todo, en la investigación de los hechos y el enjuiciamiento y sanción de los responsables.

³⁶ Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte I.D.H., Caso Bámaca Velásquez. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.

³⁷ Corte I.D.H., Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros). Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173; Corte I.D.H., Caso Blake. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 64; Corte I.D.H., Caso Loayza Tamayo. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 170.

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN LA UNION EUROPEA

El Procedimiento Administrativo que se tramita en la Unión Europea, tiene gran importancia en el tema de investigación de esta tesis, en virtud de que en él, se establece la posibilidad de inconformarse en contra de la determinación que emita la autoridad administrativa correspondiente, hipótesis que se sugiere incorporar en nuestro sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Por lo anterior, es importante señalar que en esta investigación únicamente se consideró incluir éste; toda vez que del análisis que efectué a los procedimientos que realizan diversos países, en ninguno de ellos se establece algún recurso en contra de la determinación que emita la autoridad facultada para imponer una sanción administrativa, con excepción del que será materia de este capítulo.

a) Antecedentes de la Unión Europea

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se inició en Europa un proceso de unificación, que tenía como único propósito la integración de los países contendientes en el conflicto bélico, para recuperar la economía perdida como consecuencia del enfrentamiento.

El interés de formación, es decir, la idea de unificación, según la señala la Lic. Luz P. Pacheco Díaz, toma auge a partir de la propuesta de los Estados Unidos de Norteamérica a los Estados europeos en 1947 de un plan de recuperación económica, que llamaron Plan Marshall, por el general G.C. Marshall, secretario de Estado de la potencia americana.

El Plan Marshall, que consistió en la concesión de préstamos por el importe de 12,000 millones de dólares, tuvo una doble finalidad: de una

parte, la reconstrucción de una devastada economía europea y, de otra, la consolidación del régimen democrático en el conjunto del continente.¹

Con base en este objetivo principal, la actual Unión Europea se constituyó de modo gradual tras un lento proceso de evolución económica y política.

En el plano económico, Jean Monnet fue el principal precursor en esta materia, pues como impulsor de la economía francesa se ganó la confianza de los países de Europa hasta convertirse en el principal impulsor del desarrollo económico, en especial de la industria del acero.

En el plano de cooperación general, de forma específica en materia de política, se creó el Consejo de Europa, institución que logró la unión de varios países europeos, cuya finalidad era:

¹ MIRELLES SANGRO, Pedro-Pablo. Derecho de la Unión Europea (Antecedentes, instituciones, fuentes y jurisdicción). Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1995. p. 24.

“realizar una unión más estrecha entre sus miembros para salvaguardar y promover los ideales y principios que constituyen su patrimonio común y favorecer su progreso económico y social”²

Robert Schuman, inspirado en las ideas de Jean Monnet, emitió una declaración el 9 de mayo de 1950 en Alemania, en la cual dejó plasmada la intención unificadora:

“... Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto. Se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho....

El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.

² FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, José Luís, La Unión Europea (organización jurídica), Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1995. Pág. 29.

La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea...”³

Tras lo previsto en la Declaración Schuman, a propuesta de la República Federal Alemana y a instancia de los intereses de Francia a través del Plan Marshall, se inició el proceso de nacimiento de la Unión Europea, con la suma de Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

En consecuencia, se presenta el primer antecedente de la unificación con la aprobación del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado el 18 de abril de 1951 en París, cuyo principal objetivo era la puesta en común de las producciones de carbón y acero como un primer paso para la creación de una comunidad económica europea. De esta manera, *“se vienen a plasmar casi literalmente los elementos clave del Plan Schuman..., explicitando de nuevo la idea de*

³ MIRALLES SANGRO, Pedro-Pablo, *op. cit.* pp. 40-41.

que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho por medio de la expansión de sus producciones fundamentales, a saber, las del carbón y del acero...”⁴

Sin embargo, la intención unificadora resultó insuficiente para los seis Estados interesados, ya que no se advertía la intención de otros gobiernos de postularse como candidatos a Estados miembros. Fue hasta la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Messina en 1955, que se evidenció en forma plena la voluntad de iniciar los trabajos para conseguir una amplia integración económica a partir del sector de la energía nuclear y con fundamento en la política del Plan Schuman.

En esa conferencia se reiteró el interés de una construcción europea, así como el fortalecimiento de la unificación a partir de una economía en la cual no sólo estuvieran involucradas las economías

⁴

Idem

nacionales sino también la creación de un mercado común y la armonización progresiva de sus políticas sociales.

Como secuela de la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores, se presentó un informe en el que se sientan las bases de las negociaciones entre los Estados miembros del CECA y origina dos nuevos tratados: El tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EUROATOM), firmados en Roma el 25 de marzo de 1957.

La constitución de estas tres comunidades, se rige cada una por sus propias políticas económicas aunque con el mismo objetivo de integración, consolidó la idea de la unificación europea no sólo en su fin sino también en sus instituciones; por ello, también en 1957 se aprobó el convenio sobre determinadas instituciones comunes a las Comunidades Europeas, con el que se estableció una asamblea única para las tres comunidades.

Con órganos en común, las Comunidades vislumbraron la conveniencia de adherir otros órganos de las mismas; así se llegó a la firma, en 1965, del tratado con el que se constituyó un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas.⁵

Derivado del tratado de fusión de los ejecutivos europeos, en ese mismo año se firmó un protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas con la finalidad de garantizar el buen funcionamiento de las Instituciones.

Tiempo después, la unificación de Europa continuó su desarrollo mediante la ampliación del número de sus Estados miembros. En primera instancia se sumaron Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido, al firmar el acta de adhesión el 22 de enero de 1972; la segunda adhesión fue de Grecia, por el acta de 24 de mayo de 1979, y la tercera fueron España y Portugal, el 12 de junio de 1985, para constituir así la Europa de los doce.

⁵ De manera tradicional, se le conoce como Tratado de Fusión de los Ejecutivos Europeos.

Esta integración resulta fundamental para consolidar la comunidad europea, porque su intención es ir más allá de la mera cooperación. Los Estados miembros integran parte de su economía a esas comunidades al ceder determinados poderes a órganos supranacionales que deciden sobre ellos a través de ciertos actos que originan el Derecho comunitario, al cual se someten con superioridad a su derecho interno.

Sin embargo, la unificación europea se consolidó de manera importante al constituirse el Acta Única Europea en 1986, cuyo principal objetivo consistió en fusionar las tres comunidades (CECA, CEE y CEEA) en un sólo documento, en el cual se establecieron las bases para una reforma a fondo de los tratados constitutivos, lo que procreó un proyecto de Tratado de Unión Europea.

El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea, como ya se mencionó, fue producto del Acta Única Europea y lo firmaron los doce países miembros el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1° de noviembre

de 1993. Este tratado modificó de modo sustancial al Tratado de las Comunidad Económica Europea, al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, al Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y colocó las bases jurídicas fundamentales de la ahora Unión Europea al reafirmar principios tales como el fortalecimiento de la democracia, libertad, respeto de los derechos humanos, Estado de Derecho, marco institucional único, convergencia de economías, unión económica y monetaria, y al establecer tres nuevas políticas:

Política exterior y de seguridad común, política puramente intergubernamental, política de cooperación policial y judicial en materia penal la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior y se acerca cada vez más a una supraordenación de la comunidad

Posterior a esta fecha, en 1994 surgió la cuarta ampliación, la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria, de conformidad con el nuevo procedimiento de ingreso establecido en el Tratado de la Unión Europea y se confirmó la voluntad de proseguir la unificación.

En 1997, a propósito de la Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros celebrada en Turín el 29 de marzo de 1996, se firmó en Ámsterdam el tratado que lleva el nombre de ese Estado, el cual modifica el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos; sin embargo, entró en vigor hasta el 1º de mayo de 1999.

El 26 de febrero de 2001, firmaron el Tratado de Niza los 15 Estados miembros, a partir de la Conferencia Intergubernamental 2000,

“...la cual tenía como misión fundamental preparar la Unión Europea para la ampliación... preparar a la Unión para la adhesión de nuevos países”⁶

⁶ MELLADO PRADO, Pilar. La conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea. Revista de Derecho de la Unión Europea, UNED, CC.OO y Colex, Madrid, 2001. pp. 82 y 83.

El Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero de 2003 y con él se reformaron las instituciones para que la Unión pudiera funcionar eficazmente tras su ampliación a 25 Estados miembros. El antiguo Tratado de la Unión Europea y el Tratado de las Comunidades Europeas y el Tratado de Niza se fusionaron en una versión consolidada.

Como consecuencia de la evolución económica cuyo fin conlleva, desde luego, la integración europea y después la aceptación natural de los ciudadanos de la Unión Europea, el 1° de enero de 2002 se pusieron en circulación las monedas y billetes euros, con lo que se inició el periodo de canje de los billetes y monedas nacionales.

Derivado de que la Unión Europea esta integrada por 25 países y, esta para su funcionamiento creo diversas instituciones, las cuales están representadas por los funcionarios de las Comunidades Europeas, se hace necesario analizar como surgió el concepto mencionado.

b) Formación del concepto de “funcionario público” de las comunidades

Si bien el CECA establece el antecedente del concepto de funcionario público, al determinar las características generales que debe reunir el personal al servicio de la institución, también es necesario comentar que al comenzar a existir un vínculo de tipo laboral al servicio del interés de la comunidad hasta entonces formada, se seguía un modelo de tipo contractual de tiempo determinado o indeterminado, que incluso contenía en el contrato un reglamento de acato.

En efecto, el personal al servicio de esa institución en principio se contrataba bajo el régimen contractual en el que se establecía una serie de términos y condiciones para el desempeño de las funciones encomendadas al estilo de las organizaciones internacionales, como lo describe Jesús Ángel Fuentetaja Pastor:

“Si en un primer momento resultaba natural incluir a las Comunidades Europeas en el marco de las organizaciones internacionales, trasponiendo igualmente las soluciones de una función pública internacional basada en vínculos contractuales, pronto se observó que de aquella naturaleza integradora y supranacional se derivaban consecuencias que determinaban el tipo de función pública que estaría al servicio de las Instituciones y de los objetivos al que las mismas respondían”⁷

No obstante, el primer antecedente formal en cuanto un ordenamiento jurídico específico para funcionarios públicos que se considera es el estatuto de personal del que dependía la CECA de 1956.⁸

A partir de la formación institucional creada en los tratados constitutivos de la Comunidad Europea en 1958, surgió la necesidad, desde el primer momento, del “concurso de un personal a su servicio que

⁷ FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. La función pública en la Unión Europea. El futuro de la Unión Europea: Después de Amsterdam, ¿qué?. CC.OO. y Colex, Madrid, 1999. pp. 124 y 125.

⁸ El estatuto del personal de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero tiene fecha de 28 de enero de 1956. No se publicó por no estar previsto en el tratado; sin embargo, se notificó a cada funcionario y agente. Entró en vigor el 1º de julio de 1956.

asegurase el funcionamiento de la recién nacida administración comunitaria”⁹

De esta manera, los ejecutivos dependientes de la CEEA o EUROATOM se integraron en el Estatuto de la CECA y el personal de la CEE se rigió por sus propias normas y disposiciones.¹⁰

*“En el año 1962 todo el personal que trabajaba en lo que podríamos denominar “Administración Comunitaria” pasa a regirse por normas comunes que cristalizaron en un único Estatuto, de 29 de febrero de 1968, aprobado por el Consejo, y que entró en vigor el 5 de marzo siguiente, comprendiendo tanto el Estatuto de los funcionarios propiamente dichos como el régimen aplicable a otros agentes”.*¹¹

⁹ FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. op. cit. Pág. 124.

¹⁰ Estatuto del personal de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, aprobado por el Reglamento número 31 (CEE) y 11 (CEEA), de 18 de diciembre de 1961, publicado en DO número L 1385, de 14 de junio de 1962, página 62. FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel, op. cit. p. 329.

¹¹ ÁLVAREZ RICO, Manuel y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María, Administración y función pública en España, Dykinson. Madrid, 1998. p. 528.

Finalmente se unificaron en un sólo texto tanto el Estatuto como el Régimen del resto del personal comunitario que se publicó en noviembre de 1975, mismo que está en vigor en la actualidad.

“Este régimen jurídico es, en principio, único e idéntico para todas las Instituciones, pues en un marco de cooperación interinstitucional tal criterio se imponía tanto desde la funcionalidad de la gestión administrativa como desde la garantía del respeto de igualdad entre los funcionarios y agentes de las Comunidades”¹²

El ordenamiento jurídico único en materia de funcionarios públicos en la actualidad es el estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y Régimen Aplicable a otros Agentes, que ya no establece relaciones de naturaleza contractual, desde luego, sino en virtud del acto unilateral de nombramiento de una autoridad comunitaria competente.

¹² FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. *op. cit.* p.128.

El 22 de marzo de 2004, el Consejo de Asuntos Generales del Consejo de la Unión Europea, aprobó el proyecto de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas. La entrada en vigor del nuevo Estatuto, tuvo lugar el 27 de abril de 2004, ya que fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, quedando bajo el título: *“Reglamento (CE, EUROATOM) No. 723/2004 Del Consejo de 22 de marzo de 2004 por el que se modifica el Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas”*.

c) Concepto de Funcionario Público

El Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas establece en su artículo 1 el concepto de funcionario público:

“Son funcionarios de las comunidades, con arreglo al presente Estatuto, las personas que hayan sido nombradas, en las condiciones

previstas en él, para un puesto de trabajo permanente en una de las instituciones de las Comunidades, mediante un acto escrito de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos de dicha institución...”¹³

De acuerdo con el artículo 28 del Estatuto, los funcionarios de las comunidades deben reunir las siguientes características:

- a) que sean nacionales de uno de los Estados miembros de las Comunidades, salvo excepción acordada por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, y que estén en pleno goce de sus derechos políticos;
- b) que se encuentren en situación regular respecto a las leyes de reclutamiento al servicio militar que les sean aplicables;
- c) que ofrezcan las garantías de moralidad requeridas para el ejercicio de su funciones;
- d) que hayan superado un concurso, una oposición o un concurso-oposición.

¹³ Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas. Artículo 1

e) que reúnan las condiciones de aptitud física requeridas para el ejercicio de sus funciones;

f) que justifiquen poseer el conocimiento en profundidad de una de las lenguas de las Comunidades y un conocimiento satisfactorio de otras de ellas, en la medida necesaria para el desempeño de las funciones que puedan ser llamados a ejercer.

En términos del abogado general Lagrange, el funcionario público reúne las siguientes características:

“...De ahí que sea necesario crear un cuerpo de “funcionarios” destinados en principio a permanecer vinculados al servicio público, a los que se denomina “servidores del Estado” y que no sólo deben poseer las aptitudes profesionales que comporta su función sino también las cualidades generales inherentes a la naturaleza de su misión: dedicación a la cosa pública, sentido del interés general, de ahí la necesidad, en interés mismo del Estado, de dotarles, como contrapartida a sus obligaciones especiales, de un “estatuto” que, además de protegerles de la arbitrariedad, les permita

hacer una “carrera” en la que una combinación lo más armoniosa posible de elección y antigüedad recompense a los mejores sin perjudicar al resto más allá de ciertos límites”¹⁴

El concepto de funcionario de las comunidades europeas que proporciona el convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea¹⁵ para efectos del mismo es:

“Artículo 1...1.2. La letra b) se refiere al concepto de funcionarios comunitarios, entre los que se incluye no solamente a los funcionarios permanentes stricto sensu, a los que se aplica el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas, sino también a las distintas categorías de personal contratado con arreglo al régimen aplicable a los otros agentes.

Este concepto incluye a los expertos nacionales destinados en las Comunidades Europeas para ejercer funciones equivalentes a las

¹⁴ Conclusiones del abogado general Lagrange en la sentencia Lassalle v. Parlamento Europeo, 4 de marzo de 1964 (15/63)

¹⁵ Texto aprobado por el Consejo el 3 de diciembre de 1998 y adoptado en aplicación del título VI del Tratado de la Unión Europea, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 391/1 el 15 de diciembre de 1998.

desempeñadas por funcionarios y otros agentes comunitarios. No están incluidos en esta definición los miembros de las instituciones comunitarias – la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

La última frase de la letra b) incluye en la definición de funcionario comunitario al personal de los organismos creados de conformidad con el Derecho comunitario, que en la actualidad son los siguientes:

–La Agencia Europea de Cooperación.

–El Banco Europeo de Inversiones.

–El Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.

–La Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

–El Instituto Universitario Europeo de Florencia.

–El Fondo Europeo de Inversiones.

–La Agencia Europea del Medio Ambiente.

–La Fundación Europea de la Formación.

–El Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías.

–La Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos.

–La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

–La Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos).

–El Banco Central Europeo.

–La Oficina de Comunitaria de Variedades Vegetales.

–El Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea.

–El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

Esta disposición se refiere al personal de los organismos existentes o futuros responsables en un sentido muy amplio de aplicar la legislación comunitaria, ya adoptada o todavía por adoptar en virtud de los tratados comunitarios”.

Es factible afirmar que este artículo reúne a todo servidor público dentro de la Comunidad Europea, incluso previene a todo aquel funcionario que en lo futuro pudiera serlo. En este sentido, el Estatuto no lo hace de esta

manera, pero no debe olvidarse el año de elaboración de éste, 1968, en el que aún no se precisaban los órganos descentralizados de la función pública comunitaria.

En el ámbito doctrinario, el concepto de funcionario público y otros agentes se entiende de manera general conforme a lo establecido en el Estatuto, lo que en realidad aclaran son los tipos de agentes que pueden realizar una función comunitaria: temporales, auxiliares y los consejeros especiales contratados de conformidad con derecho comunitario y los agentes de derecho privado local o agentes locales, contratados de acuerdo con el derecho laboral del país en que vayan a efectuar sus funciones.

Por último, es importante señalar que el artículo 110 del Estatuto de los Funcionarios y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, enuncia a las personas que tiene el carácter de funcionarios, el cual se transcribe a continuación:

Grupo de funciones AD		Grupo de funciones AST	
Director General	AD 16		
Director General/ Director	AD 15		

Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Director/ Jefe de unidad/ Consejero/ experto lingüista; experto económico; experto jurista; experto médico; experto veterinario; experto científico; experto de investigación; experto financiero; experto auditor	AD 14		
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Jefe de unidad/ Consejero/ experto lingüista; experto económico; experto jurista; experto médico; experto veterinario; experto científico; experto de investigación; experto financiero; experto auditor	AD 13		
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de:	AD 12		

Jefe de unidad/ traductor principal; intérprete principal; economista principal; jurista principal; médico-asesor principal; inspector veterinario principal; científico principal; investigador principal; gestor financiero principal; auditor principal			
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Jefe de unidad/ traductor principal; intérprete principal; economista principal; jurista principal; médico-asesor principal; inspector veterinario principal; científico principal; investigador principal; gestor financiero principal; auditor principal	AD 11	AST 11	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Asistente personal (a.p.); administrativo principal; técnico principal; informático principal
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Jefe de unidad/ traductor sénior; intérprete sénior; economista sénior; jurista sénior; médico-asesor sénior; inspector veterinario sénior; científico sénior; investigador sénior; gestor financiero sénior; auditor sénior	AD 10	AST 10	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Asistente personal (a.p.); administrativo principal; técnico principal; informático principal
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de:	AD 9	AST 9	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de:

Jefe de unidad/ traductor sénior; intérprete sénior; economista sénior; jurista sénior; médico-asesor sénior; inspector veterinario sénior; científico sénior; investigador sénior; gestor financiero sénior; auditor señor.			Asistente personal (a.p.); administrativo principal; técnico principal; informático principal.
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Traductor; intérprete; economista; jurista; médico-asesor; inspector veterinario; científico; investigador; gestor financiero; auditor	AD 8	AST 8	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Administrativo sénior; documentalista sénior; técnico sénior; informático señor.
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Traductor; intérprete; economista; jurista; médico-asesor; inspector veterinario; científico; investigador; gestor financiero; auditor	AD 7	AST 7	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Administrativo sénior; documentalista sénior; técnico sénior; informático señor
Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Traductor júnior; intérprete júnior; economista júnior; jurista júnior; médico-asesor júnior; inspector veterinario júnior; científico júnior; investigador júnior;	AD 6	AST 6	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Administrativo; documentalista; técnico; informático

gestor financiero júnior; auditor júnior			
---	--	--	--

Administrador que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Traductor júnior; intérprete júnior; economista júnior; jurista júnior; médico-asesor júnior; inspector veterinario júnior; científico júnior; investigador júnior; gestor financiero júnior; auditor júnior	AD 5	AST 5	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Administrativo; documentalista; técnico; informático
		AST 4	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Administrativo júnior; documentalista júnior; técnico júnior; informático júnior
		AST 3	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Administrativo júnior; documentalista júnior; técnico júnior; informático júnior
		AST 2	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Auxiliar de

			documentación; técnico auxiliar; informático auxiliar
--	--	--	---

		AST 1	Asistente que ejerza, por ejemplo, el cargo de: Auxiliar de documentación; técnico auxiliar, informático auxiliar.
--	--	-------	--

d) Régimen jurídico aplicable a los Funcionarios Públicos y otros Agentes de las Comunidades.

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Tratado de la Comunidad Económica Europea y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, como tratados constitutivos de la Comunidad Europea, crearon la necesidad de reglamentar la actuación de los funcionarios públicos, por lo que derivado de esta estructura administrativa se emite el Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el Régimen Aplicable a otros Agentes.

Este ordenamiento encuentran su fundamento de formación y validez en los tratados fundacionales y tiene un tratamiento especial pues no se tratan de reglamentos, directivas, directrices, dictámenes, decisiones o recomendaciones de alguna de las instituciones. Su condición de formación depende tan sólo del principio estatutario que los caracteriza.

“El Derecho de la Función Pública comunitaria no es... un mero derecho interno basado en la potestad de organización interna, sino una parte del Ordenamiento jurídico comunitario que se beneficia, en consecuencia, de los caracteres generales de aquel Ordenamiento (primacía y eficacia directa). De esta forma, el Derecho de la Función Pública comunitaria garantiza la autonomía del sistema, no sólo por recoger una normativa autosuficiente que regula de principio a fin la vida del funcionario comunitario, sino también porque se impone a las disposiciones nacionales contrarias al mismo”.¹⁶

¹⁶ FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. op. cit. p. 128

Asimismo, es importante añadir que el régimen jurídico aplicable a los funcionarios y a otros agentes de las comunidades no sólo lo constituyen los tratados constitutivos y el Estatuto y Régimen aplicable a otros agentes sino que además, se conforma de varios ordenamientos, como los reglamentos, reglamentos internos, códigos de conducta, directrices y decisiones que de manera general implican una situación específica para el funcionario público, según esté adscrito a una de las instituciones que integran la Comunidad Europea, entre otros, la Comisión, el Consejo, el Parlamento, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Tribunal de Cuentas y, según lo establecido en el artículo 1 del Estatuto, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

e) Deberes y obligaciones de los funcionarios de las Comunidades Europeas

Los funcionarios de las comunidades tendrán de manera general

las siguientes obligaciones:

- Los funcionarios deberán desempeñar sus funciones y regir su conducta teniendo como única guía el interés de las Comunidades, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona ajena a su institución.
- Deberán abstenerse de todo acto y, en particular, de toda expresión pública que pudiera atentar a la dignidad de su función.
- No podrán conservar ni adquirir intereses de naturaleza e importancia tales que pudieran comprometer su independencia en el desempeño de sus funciones, en empresas sujetas al control de la institución a la que pertenece o que estén relacionadas con ella.

- Deberán solicitar autorización a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos si se propusiere ejercer una actividad ajena al servicio, remunerado o no cumplir un mandato fuera del ámbito de las Comunidades.
- Deberán declarar a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos si su cónyuge ejerce profesionalmente una actividad lucrativa.
- Deberán poner en conocimiento de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos si en el ejercicio de sus funciones se ven obligados a pronunciarse sobre un asunto en cuyo tratamiento o solución tuvieren un interés personal.
- Deberán solicitar la excedencia voluntaria en el caso de postulado a un cargo público.
- Están obligados después del cese de sus funciones a respetar los deberes de probidad y corrección.

- Están obligados a observar la mayor discreción en todo lo que se refiere a los hechos e informaciones de los que hubiera tenido conocimiento en el desempeño o con ocasión del ejercicio de sus funciones.
- Deberán abstenerse de publicar o hacer publicar cualquier texto cuyo objeto tenga relación con la actividad de las comunidades sin autorización de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.
- No podrán revelar en un procedimiento judicial, por ningún concepto, asuntos de los que hayan tenido conocimiento por razón de sus funciones, sin autorización de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.
- Están obligados a residir en la localidad de su destino o a una distancia de la misma que no entorpezca el ejercicio de sus funciones.
- Están obligados a asistir y aconsejar a sus superiores y serán responsables de la ejecución de los trabajos que se les encomienden.

- Deberán comunicar inmediatamente a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos cuando se pongan en cuestión los privilegios e inmunidades previstos en el Estatuto.

Cuando algún funcionario de las Comunidades Europeas incumpla con los deberes y obligaciones señaladas anteriormente, se le podrá imponer una de las siguientes sanciones administrativas

- a) apercibimiento por escrito;
- b) amonestación;
- c) suspensión de subida de escalón durante un período comprendido entre un mes y veintitrés meses;
- d) descenso de escalón;
- e) descenso temporal de grado durante un período comprendido entre quince días y un año;
- f) descenso de grado en el mismo grupo de funciones;

g) clasificación en un grupo de funciones inferior, con o sin descenso de grado;

h) separación del servicio y, en su caso, reducción “pro tempore” de la pensión o retención, por un período de tiempo determinado, de una parte de la asignación por invalidez, sin que los efectos de esta sanción puedan hacerse extensivos a los causahabientes del funcionario. No obstante, si se produjera esta reducción, los ingresos del funcionario afectado no podrán ser inferiores a la renta mínima de subsistencia prevista en el artículo 6 del anexo VIII del Estatuto, incrementada, en su caso, con los complementos familiares.

Cuando se trate de un pensionista o de un funcionario beneficiario de una asignación por invalidez, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá decidir que, durante un tiempo determinado, se efectúe una retención sobre el importe de su pensión o asignación por invalidez, sin que los efectos de esta sanción puedan hacerse extensivos a los causahabientes del funcionario. Los ingresos del funcionario afectado no podrán, sin embargo, ser inferiores a la renta mínima de subsistencia

prevista en el artículo 6 del anexo VIII del Estatuto, incrementada, en su caso, con los complementos familiares.

f) Procedimiento Disciplinario

El Procedimiento Disciplinario se inicia con motivo de una falta administrativa cometida por uno o varios servidores públicos de la Comunidad Europea, y es aplicable para el correcto cumplimiento de la materia disciplinaria.

Dicho procedimiento se encuentra regulado en el anexo IX del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y Régimen Aplicable a otros agentes, por ser ésta la norma que obliga a todo servidor público de las comunidades europeas, en los términos siguientes:

Para que un funcionario de las Comunidades Europeas pueda ser sujeto de responsabilidad administrativa, es necesario que algún miembro de éstas haga del conocimiento por escrito, a la Oficina de lucha contra el

fraude la probable responsabilidad, indicando el nombre de la persona a quien se le imputa, así como las evidencias con las que acredite su afirmación.

De igual manera, la Oficina de lucha contra el fraude está facultada para iniciar de oficio cualquier investigación para efectos de corroborar que el funcionario de las Comunidades Europeas ha cumplido o no con sus obligaciones.

Una vez iniciada la investigación al funcionario implicado, se le notificará este hecho, para que ofrezca las pruebas que a su derecho convengan, ya que en ningún caso se podrá incoarse algún procedimiento disciplinario antes de que el funcionario haya tenido la posibilidad de expresar su opinión.

Una vez concluida la investigación por parte de la Oficina de lucha contra el fraude, ésta podrá:

a) Resolver que el funcionario queda libre de todo cargo; en tal caso, este último será informado de ello por escrito y, podrá solicitar que la determinación se integre a su expediente personal, o

b) Resolver, aun cuando exista incumplimiento de las obligaciones, que no procede adoptar ninguna sanción y, en su caso, hacer al funcionario un apercibimiento; o

c) En caso de incumplimiento de alguna obligación, con arreglo al artículo 86 del Estatuto:

1) Decidir incoar el procedimiento disciplinario sin recurso al Consejo de Disciplina, o

2) Decidir incoar un procedimiento disciplinario ante el Consejo de disciplina.

g) El Procedimiento Disciplinario sin recurso ante el Consejo de Disciplina

Este procedimiento se aplica cuando la Oficina de lucha contra el fraude determina que existió incumplimiento por parte del funcionario de sus

obligaciones, y que procede imponerle la sanción consistente en apercibimiento por escrito o amonestación. En este caso no es necesario solicitar la opinión del Consejo de Disciplina, ni que éste inicie el procedimiento disciplinario correspondiente.

h) El Procedimiento Disciplinario ante el Consejo de Disciplina

Éste se inicia una vez que la Oficina de la lucha contra el fraude determina iniciar procedimiento disciplinario ante el Consejo; en este caso la autoridad facultada para proceder a los nombramientos debe remitir al Consejo Disciplinario el informe en el que se hagan constar los hechos imputados al funcionario, así como las circunstancias en las que hayan sido cometidos, incluidas cualesquiera circunstancias agravantes o atenuantes.

Este informe se remitirá al funcionario afectado y al presidente del Consejo Disciplinario, quien lo pondrá en conocimiento de los miembros del mismo.

Sí, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos imputa al funcionario afectado de haber cometido falta grave, ya sea por el incumplimiento de sus obligaciones profesionales o por una infracción de Derecho común, ésta podrá suspender del empleo al autor de dicha falta por un período determinado o indeterminado.

La decisión de suspender al funcionario deberá especificar sí durante el período de suspensión, el interesado conserva su retribución íntegra o si ésta queda sujeta a retención cuyo importe se fijará en la misma decisión.

La situación del funcionario suspendido deberá resolverse en el plazo de seis meses contados a partir de que surta efectos la misma; en caso de que no exista determinación alguna después del plazo referido, el

interesado volverá a recibir su retribución íntegra, salvo que tenga un proceso penal pendiente de resolución.

Si el Consejo Disciplinario determina imponer al funcionario afectado un apercibimiento por escrito, una amonestación o una suspensión temporal de subida de escalón, tendrá derecho a la devolución de las retenciones practicadas sobre su retribución.

Una vez que el funcionario afectado reciba el informe, tiene un plazo de quince días, contados a partir de esa notificación, para preparar su defensa, tiempo durante el cual se le pondrá a la vista su expediente personal, y tendrá derecho a obtener copia de cualquier documento. El funcionario afectado podrá ser asistido por una persona de su elección.

Al concluir el plazo de quince días que tiene el funcionario afectado para preparar su defensa, se citará a una audiencia a éste y a la Institución a la cual presta sus servicios; en ésta el probable responsable podrá presentar observaciones escritas o verbales, así como citar a testigos.

Si el funcionario afectado reconoce en presencia del presidente del Consejo su falta, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá retirar el asunto del Consejo, aplicando el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción que se imponga. Siempre que el asunto sea retirado del Consejo, el presidente de éste se pronunciará en relación con la sanción prevista.

En caso de que el funcionario afectado niegue lo hechos se admitirán y desahogaran todas las pruebas ofrecidas por éste, y el Consejo Disciplinario emitirá por mayoría un dictamen motivado en el que se pronunciará sobre la realidad de los hechos imputados y si ha lugar a imponer alguna sanción.

El dictamen se remitirá a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos y al funcionario interesado en el plazo de dos meses contados a partir de la fecha de recepción del informe de la autoridad

facultada para proceder a los nombramientos, siempre que este plazo sea compatible con la complejidad del caso.

Es importante señalar que en caso de que el Consejo Disciplinario determine que no existió incumplimiento alguno por parte del funcionario afectado, éste tiene derecho, previa solicitud, a la reparación del perjuicio sufrido mediante una publicidad adecuada de la decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos.

La resolución que emita la oficina de lucha contra el fraude podrá ser impugnada por el funcionario afectado o las Comunidades ante el director de dicha oficina en un plazo de tres meses, contados a partir de la notificación de la misma. Asimismo, esta determinación también será recurrible ante el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas, o en su caso, ante el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea.

Este último aspecto es muy importante, ya que contra la determinación de la oficina de lucha contra el fraude, las Comunidades

Europeas o en su caso el funcionario de éstas, están legitimados para inconformarse con la determinación correspondiente.

Conclusiones

El Estado debe vigilar la actuación de sus servidores públicos, dado que ellos están obligados a responder por los actos u omisiones que afecten los intereses públicos, ya que de no ser así, se tornaría irresponsable el poder público frente a los gobernados, afectando el Estado de Derecho. Por consiguiente, el establecimiento de las responsabilidades de los servidores públicos, particularmente la administrativa, constituye un compromiso del Estado en el sentido que la acción de los servidores públicos se desarrollará dentro del marco jurídico.

Los servidores públicos constituyen el elemento humano que dota de voluntad a los órganos estatales, quienes tienen encomendada la tarea de ejercer las funciones asignadas a éstos, en el marco de la ley, poniendo su capacidad y solvencia ética y moral al servicio de la sociedad, para que así el Estado pueda cumplir con los fines que tiene asignados.

La responsabilidad administrativa conduce a un procedimiento por el cual se sanciona al servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se aparta de los principios de legalidad (conforme a lo ordenado por la Ley), honradez (su actuación no debe estar corrompida), lealtad (con fidelidad hacia la sociedad y el órgano estatal al cual representa), eficiencia (desarrolle diligente y oportuno de la función pública) e imparcialidad (trato igual y sin favoritismo hacia los gobernados que solicitan sus servicios), con que debe desarrollarse la función pública.

Los procedimientos administrativos que debe realizar el Órgano Interno de Control tiene como objetivo lograr y preservar una prestación optima del servicio público que se trate, si se toma en cuenta que la función pública que necesariamente se realiza por individuos responde a intereses de la colectividad; de ahí que se establece un órgano administrativo disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catalogo de conductas que la ley impone.

En este sentido, el Estado está obligado a supervisar de manera continua a los servidores públicos, por lo que debe crear mecanismos de control que garanticen que la función pública se desarrolle de manera adecuada.

Dentro de estos mecanismos tenemos el concepto de “accountability”, el cual se traduce como la obligación del servidor público de rendir cuentas a la sociedad, mismo que genera un medio de control muy eficaz, ya que si el funcionario público informa a la ciudadanía sobre las actividades que realiza, ésta podrá evaluar si las mismas se efectuaron de manera legal y, en caso contrario que se le sancione.

No hay que olvidar que los servidores públicos son representantes de la ciudadanía, por lo que éstos deben de actuar conforme a los intereses de ésta, sin embargo, en algunas ocasiones omiten desempeñar su cargo en estricto apego al Estado de Derecho, por lo que se les deberá sancionar.

En esta tesitura, la ciudadanía tiene interés en que sus funcionarios se conduzcan con legalidad en el desempeño de su cargo, sin embargo, el Sistema Jurídico Mexicano, sólo otorga a ésta el derecho a denunciar a los servidores públicos, con lo cual se le desconoce el derecho tutelado en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 2.3, inciso b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consistente en el acceso a la justicia, fomentando con ello impunidad y corrupción.

En consecuencia, se propone reformar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de que se otorgue a favor del particular o de la persona que presente su queja en contra de un servidor pública ante la Contraloría Interna de las dependencias o ante la de la Secretaría de la Función Pública, el acceso a la justicia previsto tanto en la Legislación Nacional como Internacional.

Por lo anterior, la reforma que se sugiere sería en los siguientes términos:

ARTICULO 25.- ~~Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el~~ **Las resoluciones que emita el Órgano Interno de Control, podrán ser impugnadas por el quejoso o denunciante, así como por el servidor público afectado a través del recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

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

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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

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

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

FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, 13^a ed., México. 1997.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio, Transparencia y Democracia: Claves para un Concierto, Cuaderno de Transparencia, núm 10 del IFAI; México 2006.
- ALONSO GÓMEZ, Jaime, Caso Penal o de Responsabilidades. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Dirección General de Auditoría Gubernamental, México, 1996.
- ALTAMIRA GIGENA, Julio, Responsabilidad del Estado, Buenos Aires, Acayú, 1955.
- ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro, El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal, Porrúa, México, 2001.
- ÁLVAREZ RICO, Manuel y GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María. Administración y función pública en España, Dykinson. Madrid, 1998.
- AMAYA BARON, Mario Ismael, El Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ángel, México, 2004
- AMBOS, Kai, Impunidad y Derecho Penal Internacional. 1^a Edición Un Estudio Empírico sobre Colombia, Bolivia, Perú, Chile Argentina. Colombiana, 1997.
- ARAZI, Alejandro, Elementos del Derecho Procesal Civil, De Palma, Argentina, 1998.
- ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, Evolución de la Ley de Responsabilidades, Revista Praxis, num. 60, INAP, México 1984.

- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Porrúa, 3^a ed., México, 2000.
- AYALA CALDAS, Jorge Enrique, Elementos de Derechos Administrativo Disciplinario, Bogota, doctrina y Ley, 1996.
- AYLARDU SAUL, Mario, Lecciones sobre derecho administrativo, Madrid, 1994.
- BARRAGAN, José, Facultades de la Justicia Federal en materia de Responsabilidades según las Constituciones de 1824 y 1857, Artículos en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, UNAM, 1991.
- Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, Porrúa, 1984.
- BOBBIO, NORBERTO, El Futuro de la Democracia, México. F.C.E., 1989
- BOVENS, MARK, The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, Derecho Procesal, segunda edición, Colección Juristas Latinoamericanos, Harla, S.A. de C.V., México
- BRITO RUIZ, Fernando, Un Verdadero Estatuto Disciplinario, en Ámbito Jurídico, num. 99, Bogota, Legis, 2002.
- BUENO ARUS, Francisco, El Procedimiento sancionador de funcionarios públicos, Documentación Administrativa, num. 56-57, agosto-septiembre de 1962, Madrid.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, El Amparo Colectivo y Protector del Derecho al Ambiente y de otros Derechos Humanos, Porrúa, México, 2000.
- CAMPILLO SAINZ, José. La Etica en el Servicio Público (Deontología del Servidor Público). INAP, México. 1996.
- CARDENAS, RAÚL F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Porrúa, México, 1982.

- CARRETERO PÉREZ, Adolfo y Carretero Sánchez Adolfo, Derechos Administrativo Sancionador, Madrid, Edersa, 1995.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl, Derecho Penitenciario. Cárcel y Penas en México. Porrúa, 3^a ed., México, 1986.
- Derecho Penitenciario, Carcel y Penas en México, Porrúa, 3^a ed., México, 1986.
- Código de las Siete Partidas, Tomo III, Tercera Partida, Título XX, Ley V, Imprenta de la Publicidad de Madrid, España, 1848.
- CORTINAS PELAEZ, León. Introducción al Derecho Administrativo I, Porrúa, 2^a ed., México, 1994.
- CASTREJON GARCÍA, Gabino Eduardo, Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.
- CASTRO ESTRADA, Álvaro, Propuesta de Incorporación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, a nuestro Régimen Constitucional y Legal. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999.
- CORTÉS MORENO, Luis Ernesto, La Impunidad en el Proceso Disciplinario, en Código Disciplinario Único Comentado, Bogota, Personería Distrital, 1995.
- CRESPO, José Antonio, Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, México, ASF, núm. 1 serie Cultura de la Rendición de Cuentas, 2001
- DAHL, Robert, A., La Poliarquía y Oposición, Madrid, Tecnos, 1997
- DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, La Defensa Jurídica de la Constitución en México, Trillas, México, 1994.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, México, 1991.
- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México, 1996.

-----Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1994.

De Palma DEL TESO, Angeles, El Principio de Culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador, Madrid, Tecnos, 1996.

DWORKIN, Ronald, Los Derechos en Serio, Buenos Aires, Planeta, 1992.

ENRIQUEZ BURBANO, Luis Alfonso, Perfiles de Derecho Administrativo Disciplinario, Cali Jurídica Equidad, 1994.

ESQUERA PORTOCARRERO, La Responsabilidad del Estado por Falla del Servicio Público, Bogota, 1972.

FAIREN GUILLEN, Víctor, Teoría General del Derecho Procesal, UNAM, 1992.

FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, José Luís, La Unión Europea (organización jurídica), Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1995.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo (Servicios Públicos). Porrúa, 1ª edición, México, 1995.

-----Derecho Administrativo, México, McGraw Hill, 1997

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. La Democracia de los Mecanismos de Garantía de los Derechos y de los Intereses Difusos en el Estado Social

FIGUEROA ALONSO, Enrique, Curso de Derecho Procesal Civil, Traducción y Compilación, Pedagógica Iberoamericana, México 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Mecanismos Procesales de Protección de los Derechos Humanos en el Derecho Colombiano. Bogota.1998.

-----Las Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1984.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, 36ª edición, México, 1997.

FRIEDRICH Carl J. El Interés Público, Roble, División de Visión, 1962.

- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel. La función pública en la Unión Europea. El futuro de la Unión Europea: Después de Amsterdam, ¿qué?. CC.OO. y Colex, Madrid, 1999.
- GARCÍA MAYNEZ. Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, 39ª edición, México. 1988.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Derechos de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2002.
- GIOVANNI, Sartori, ¿Qué es la Democracia?, México, Tauros, 2003
- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 7ª UNAM, México, 1987.
- GOMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo, Dogmática del Derecho Disciplinario, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- GOZANI, Osvaldo, Desplazamiento de la Noción de Derecho Subjetivo por el Acceso a la Justicia sin restricciones. Sobre Problemas Actuales de la Legitimación y Proceso Judicial, UNAM. 1995.
- GRESSNER, Volkman, Los Conflictos Sociales y la Administración de Justicia en México, UNAM, 1983
- GUTIERREZ RODRIGUEZ, Martín Enrique, Las Causales de Justificación de la Conducta en el Código Disciplinario Único, en Código Disciplinario Único Comentado, Bogota Personería Distrital, 1995.
- HABERLAS, Jurgen, La Necesidad de la izquierda, Madrid, 1991
- HAMDÁN AMAD, FAUZI, Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo, Senado de la República. 2004.
- HARO BELCHEZ, Guillermo, El Régimen Disciplinario en la Función Pública, México, 1993.
- La Reforma de la Función Pública en México. INAP, Madrid, 1986.

- HENAO PÉREZ, Juan Carlos La Responsabilidad civil del Estado y el poder Disciplinario, Bogota, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 1998.3
- HERRERA PÉREZ, Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Carsa. S.A., México. 1991.
- HOHFELD, W.N., Conceptos Jurídicos Fundamentales, 4ª edición, México Fontamara, 1997
- IBAÑEZ NAJAR, JORGE, La Responsabilidad Disciplinaria y la Responsabilidad Fiscal, Bogota, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 1998.
- ISAZA SERRAO, Carlos Mario. Derecho Disciplinario. Parte General, Bogota, Gustavo Ibáñez, 1997.
- JUAREZ MEJIA GODOLFINO, Humberto, La Constitución del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Porrúa México, 2002.
- LANDONI SOSA, Angel, Los Sistemas de Protección el interés de los Consumidores y Otros Intereses Colectivos, RFD-UNAM, T. XXVIII, números 105 y 106, enero a junio, 1977.
- Legitimación para la Defensa de los Intereses Difusos, BMDC, T. 56, UNAM, 1986.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, FCE, 2 ed., México, 1993.
- Las Responsabilidades en el Servicio Público, INAP, México 2006.
- LÓPEZ BETANCOURT. Eduardo, Delitos en Particular. Tomo II, Porrúa, 3ª edición, México, 1997.
- LLORENS BORRAS, José A, La Estructura del Estado. Bosch, Barcelona.

- MADRAZO, Jorge, El Sistema disciplinario de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto reinvestigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- MARGADANT S., Guillermo Floris. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Esfinge, 14ª edición, México, 1997.
- MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo, tomo III-B, Abeledo y Perrot, Buenos Aires Argentina, 1970.
- MELLADO PRADO, Pilar. La conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea. Revista de Derecho de la Unión Europea, UNED, CC.OO y Colex, Madrid, 2001.
- MESTRE DELGADO, Juan Francisco, La Configuración Constitucional de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, Estudios sobre la Constitución Española Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, T 111, Civitas, S.A. España, 1991.
- MILL, John Stuart, Sobre la libertad, México, Gernika, 1991
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, Control del Gasto Público, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, UNAM, año XXIX, núm 87, septiembre-diciembre de 1996
- MIRELLES SANGRO, Pedro-Pablo. Derecho de la Unión Europea (Antecedentes, instituciones, fuentes y jurisdicción). Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A. Madrid, 1995.
- MONTORO PUERTO, Miguel, La Infracción Administrativa, Barcelona, Ediciones Nauta, 1965.
- MORALES PAULIN, Carlos A. El Procedimiento Disciplinario Público, Porrúa, México, 1999.
- MORENO, Antonio de P. Curso de Derecho Penal Mexicano. Parte Especial: De los Delitos en Particular, Tomo Primero, 2ª edición, Porrúa, México, 1968.

Naciones Unidas, Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), Parte II, párr. 60.

NIETO, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, 4 a ed Tecnos, Madrid, España, 1994.

NIETO, Santiago y Medina Pérez, Yamile, Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, UNAM, 2005.

NINO, Carlos Santiago, Introducción al Análisis del Derecho, Barcelona, Ariel Derecho, 1999.

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús, Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 1984.

ORTIZ REYES, Gabriel, El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal, FCE, México, 1988.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, 2ª edición, México, 2001.

PALLARES, Eduardo, Derecho Procesal Civil, Porrúa 13ª edición, México, 1989.

PÉREZ CARRILLO, Agustín, La Responsabilidad Jurídica, Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho, UNAM, México, 1979.

PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Oxford, México, 2003.

PINA, Rafael y PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho. Porrúa, S.A., 24ª edición, México, 1995.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D. Derechos Humanos, Porrúa. 2001. p. 197.

- “Procesos de Accountability en México”, Colegio Mexiquense, 2007.
- RABASA, Emilio O. y Caballero, Gloria, Mexicano: Esta es tu Constitución. Ed., Porrúa, 11ª edición, México, 1997.
- RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, Juan N. Pandectas Hispano- Mexicanas. Tomo I, UNAM, México, 1980.
- RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús, Estado y Transparencia: un paseo por la Filosofía, IFAI.
- SAENZ , Carlos María, La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, La Ley, Buenos Aires, 1951.
- SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo, Centro reestudios Ramón Areces, España, 1990.
- La Teoría del Órgano en el Derecho Administrativo, Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, num 4041, enero-marzo de 1984, Madrid.
- SCHEDLER, Andreas, ¿Qué es la rendición de Cuentas?, Cuaderno de transparencia núm 3 del IFAI, México, 2004
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso. Porrúa, 18ª edición, México, 1997.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luís, Historia del Derecho Mexicano, Porrúa, 7ª edición, México 1999.
- La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1984.
- SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y CONTRALORIA SOCIAL, Procedimiento Administrativo de Responsabilidades. SECODAM, México. 1998.
- TAMAYO SALMORÁN, Rolando, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1808-1995, Porrúa. 20ª edición, México. 1997.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luís, El control de la Administración Pública en México, México, UNAM. 1996.

Hemerografía

- BORJA MARTÍNEZ, Manuel, La responsabilidad civil, Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984.
- Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186; Corte I.D.H., Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123; Corte I.D.H., Caso Bámaca Velásquez. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.
- Corte I.D.H., Caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52.
- Corte I.D.H., Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros). Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173; Corte I.D.H., Caso Blake. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 22 de enero de 1999. Serie C No. 48, párr. 64; Corte I.D.H., Caso Loayza Tamayo. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 170.
- Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.
- Del Val, Enrique, Responsabilidad Administrativa, Revista Praxis, num. 60, INAP, México, 1984.
- GONZALEZ DE LA VEGA, René, Responsabilidad Penal, Revista, Praxis, num. 60, México, 1984.
- NIETO, Alejandro, Problemas Captales del Derecho Disciplinario, Revista de Administración Pública, núm 63, septiembre-diciembre de 1970, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CNDH, 2007.

Convención Americana de los Derechos Humanos, CNDH, 2003.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, CNDH, 2003.

Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, 2003.

Reglamento del Consejo por el que se modifica el Estatuto de los Funcionarios y el Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, Comisión de las Comunidades Europeas, 2002.

Declaración Universal de Derechos Humanos, CNDH, 2003.

Código Penal Federal, Porrúa, México, 2007.

Código Civil Federal, Porrúa, México, 2007.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Porrúa, México, 2007.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ediciones Fiscales, ISEF, México, 2007.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ediciones Fiscales, ISEF, México, 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ediciones Fiscales, ISEF, 2007.

Código de Ética, Diario Oficial de la Federación, 31 de julio de 2002.

FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. 3 de julio de 2006.

<http://www.cidh.oas.org>. 20 de diciembre de 2006.

<http://www.cogiti.es/vaitie/funcionpublicae.asp>. 19 de noviembre de 2006.

<http://www.corteidh.or.cr>. 19 de noviembre de 2006.

http://www.ec.europa./dgs/personal_administrativo/statut/toces100.pdf. 17 de noviembre de 2006.

<http://www.funcionpublica.gob.mx>. 13 de mayo de 2006.

<http://www.gobernacion.gob.mx>. 27 de septiembre de 2007.

<http://www.ifai.org.mx>. 16 de agosto de 2007.

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/legmexfe.htm>. 5 de marzo de 2007.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx>. 7 de agosto de 2007.

<http://www.scjn.gob.mx>. 7 de abril de 2006.