



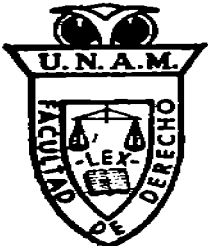
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL INTERÉS DE LOS PROMOVENTES DE
UNA QUEJA O DENUNCIA EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ERÉNDIRA MARÍA FRÍAS VALENZUELA

ASESOR: LIC. OSCAR REYES RETANA MARQUEZ PADILLA



MÉXICO, D.F.





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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de febrero de 2008.

DR. GONZALEZ BONILLA GUSTAVO
ENCARGADO DE DESPACHO DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, **FRIAS VALENZUELA ERÉNDIRA MARÍA**, con número de cuenta 9621527-8, ha elaborado la tesis denominada **"EL INTERÉS DE LOS PROMOVENTES DE UNA QUEJA O DENUNCIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO"** bajo la asesoría del Lic. Oscar Reyes Retana Márquez y recomendaciones de este Seminario y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.


Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

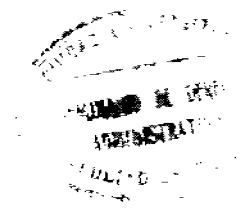
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"


LIC. PEDRO NOGUERA CONQUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



C.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente.
C.c.p.- Mtra. Zaudizareth Bobadilla.- Secretaria de Exámenes Profesionales, Facultad de Derecho UNAM.

A mis hermanas, por estar siempre a mi lado.

A mi padre.

A mi esposo por acompañarme en este proceso y por supuesto.

A mis comprensibles suegros, por todo su apoyo.

A mi abuela Reyna, por sus invaluables consejos.

A mis primas, Bony y Chely.

A Juan Pedro por transmitirme el interés y enseñarme la importancia del derecho administrativo.

A mi querida Universidad.

**EL INTERÉS DE LOS PROMOVENTES DE
UNA QUEJA O DENUNCIA EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS
PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 14 de febrero de 2008.

DR. GONZALEZ BONILLA GUSTAVO
ENCARGADO DE DESPACHO DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

La pasante de esta Facultad, **FRÍAS VALENZUELA ERÉNDIRA MARÍA**, con número de cuenta 9621527-8, ha elaborado la tesis denominada **“EL INTERÉS DE LOS PROMOVENTES DE UNA QUEJA O DENUNCIA EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO”** bajo la asesoría del Lic. Oscar Reyes Retana Márquez y recomendaciones de este Seminario y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”

LIC. PEDRO NOGUERA CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



C.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.-presente.

C.c.p.- Mtra. Zaudizareth Bobadilla.- Secretaria de Exámenes Profesionales, Facultad de Derecho UNAM.

A mis hermanas, por estar siempre a mi lado.

A mi padre.

A mi esposo por acompañarme en este proceso y por supuesto,

A mis comprensibles suegros, por todo su apoyo.

A mi abuela Reyna, por sus invaluable consejos.

A mis primas, Bony y Chely.

A Juan Pedro por transmitirme el interés y enseñarme la importancia del derecho administrativo.

A mi querida Universidad.

ÍNDICE

	Página
Introducción	I
CAPÍTULO PRIMERO.	
Antecedentes del Sistema de Responsabilidades en el Estado Mexicano (Constitucionales y legales).....	1
I.1 La responsabilidad de los funcionarios públicos en la época de la colonia.....	1
I.2 Antecedentes constitucionales del sistema de responsabilidades administrativas.....	2
I.2.1 Elementos constitucionales de 1811.....	2
I.2.2 Constitución de Cádiz.....	2
I.2.3 Constitución de Apatzingan.....	3
I.2.4 Constitución de 1824.....	4
I.2.5 Leyes constitucionales de 1836.....	4
I.2.6 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843).....	6
I.2.7 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	7
I.2.8 La Constitución de 1857.....	8
I.2.9 La Constitución de 1917.....	9
I.2.10 Reformas constitucionales de 1928 y 1944.....	15
I.2.11 La reforma de 1982.....	16
I.3 Antecedentes legales del sistema de responsabilidades.....	17
I.3.1 “La Ley Juárez”.....	17
I.3.2 La Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.....	18
I.3.3 La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.....	20
I.3.4 La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.....	22
I.3.5 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....	23
CAPÍTULO SEGUNDO.	
Marco constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos.....	26
CAPÍTULO TERCERO.	
Marco legal del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.....	38

III.1 La función pública.....	39
III.1.1 Ramas que contempla el régimen de la función pública.....	40
III.1.2 El ejercicio de la función pública y sus bases constitucionales.	41
III.1.2.1 El Poder Legislativo.....	42
III.1.2.2 El Poder Ejecutivo.....	43
III.1.2.3 El Poder Judicial.....	45
III.1.2.4 Los Estados que integran la Federación.....	46
III.1.2.5 El Distrito Federal.....	48
III.1.2.6 El Instituto Federal Electoral y los administradores de recursos públicos en general.....	50
III.1.3 La función pública de la Administración Pública Federal, como sujeto de responsabilidad administrativa.....	51
III.2 El Régimen Disciplinario.....	52
III.2.1 La infracción disciplinaria.....	59
III.2.1.1 Afectación de la infracción disciplinaria.....	64
III.2.2 Sanciones disciplinarias.....	64
III.2.3 Sujetos.....	67
III.2.4 Conductas que dan origen a la responsabilidad administrativa.	68
III.2.5 Los órganos de control del régimen disciplinario.....	73
III.2.6 El procedimiento disciplinario.....	74
CAPÍTULO CUARTO	
El interés que tienen los promoventes de una queja o denuncia en materia disciplinaria para acudir al juicio de amparo.....	
	78
IV.1 Intereses afectados que originan la presentación de la queja o denuncia.....	79
IV.2 Regulación de la queja o denuncia en materia de responsabilidades administrativas.....	81
IV.3 El juicio de amparo.....	86
IV.3.1 Instancia de parte agraviada.....	87
IV.3.1.1 Tipos de interés.....	88
IV.3.2 Principio de definitividad.....	93
IV.4 Procedencia del juicio de amparo para combatir las decisiones dictadas con motivo de la queja o denuncia prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	94
IV.4.1 Interés del promovente para que se sancionen los ilícitos disciplinarios.....	95
IV.4.2 Interés del promovente como parte del procedimiento disciplinario.....	99
IV.4.3 Interés del promovente de una queja o denuncia que, con motivo del ilícito disciplinario, sufren un daño o perjuicio directo.....	103

IV.5 Consideraciones finales.....	105
Conclusiones.....	107
Bibliografía.....	11

INTRODUCCIÓN

“En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por los actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.”

Estas ideas fueron los primeros párrafos empleados en la Exposición de Motivos de la iniciativa de reformas al sistema de responsabilidades presentadas por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión de 2 de diciembre de 1982 y que hasta la fecha ha sido la de mayor importancia en la materia.

De lo anterior, me interesa resaltar las siguientes ideas:

1. El reconocimiento por parte de nuestro constituyente del impacto social que tiene esta materia;
2. El establecimiento de bases de carácter social sobre las que se erige el sistema para hacer exigibles las responsabilidades de los funcionarios públicos;
3. La necesidad de establecer medios fáciles, prácticos y eficaces para que el afectado del actuar ilícito del funcionario público, pueda exigir el cumplimiento de su

responsabilidad y el respeto a sus derechos y así lograr la plena eficacia de todo el sistema.

Sobre las ideas anteriores descansa el sistema de responsabilidades en nuestro país, de ahí la necesidad de estudiar precisamente el papel que juegan las particulares dentro del mismo, para así determinar si en la práctica los encargados de aplicar la norma e interpretarla han sido congruentes con esta línea de pensamiento.

Particularmente, me centraré en un tipo de responsabilidad: la administrativa. Mi interés en este tema, se da por dos razones particulares: (i) porque los valores protegidos por éste sistema son aquellos que delimitan el poder público en las relaciones Administración-gobernado; y (ii) porque contempla un medio otorgado a favor del particular que aplicado correctamente puede ser fácil, práctico y eficaz para exigir responsabilidad al funcionario público por sus actos ilícitos y así lograr el respeto a sus derechos afectados.

El medio al que me refiero, es la figura de la *queja o denuncia* en materia disciplinaria, cuya regulación secundaria tanto en materia local como federal tiene grandes similitudes.

Concretamente, en el ámbito federal explicaré su desarrollo histórico como parte de todo un sistema, expondré a grandes rasgos el contexto legal del cual deriva (el régimen disciplinario), lo que significa la función pública, los bienes protegidos por este sistema a la luz de lo expresado por el constituyente al momento de su confección, el tipo de conductas que originan la activación de este mecanismo y el papel que juega dentro de este sistema la queja o denuncia en materia disciplinaria, entre otras cosas.

Sobre este último punto, estableceré los alcances de su regulación, las situaciones concretas que pueden originar su presentación, para de ahí determinar el tipo de afectaciones que produce.

Por último, a la luz de todo lo anterior, determinaré el tema central del presente trabajo: si es posible activar un control externo, como lo es el juicio de amparo, para regular los actos de los mismos funcionarios públicos encargados de estudiar y resolver la procedencia de esta queja o denuncia en materia disciplinaria.

Al respecto, mencionaré algunos de los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación que han imperado en la materia y trataré de desvirtuar aquellos que niegan de forma tajante y automática la procedencia de esta vía, pues considero que parten de supuestos equivocados e incompletos.

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (CONSTITUCIONALES Y LEGALES) EN EL ESTADO MEXICANO.

I.1 Responsabilidad de los Funcionarios en la Época de la Colonia.

Durante la Época Colonial¹ el sistema de responsabilidades se implementó básicamente con el objeto de regular la actividad del gobierno en la Nueva España para proteger los propios intereses del monarca español.

Para ello se implementaron diversos medios de control por parte de la Corona Española, para garantizar el desempeño de los funcionarios al servicio de ésta en la Nueva España. Dichos medios eran: la visita, la pesquisa, el informe y el juicio de residencia, el cual encuentra su fundamento directo en el derecho romano.

Señala Humberto Juárez, que “todo funcionario de la corona al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta”.

La visita era una inspección llevada a cabo por un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, investigar abusos generalizados y establecer reformas administrativas.

La pesquisa fue un medio por virtud del cual los jueces indagaban delitos o delincuentes.

Por último, los informes consistían en la compilación de información que debían hacer los gobernadores y visitadores, de carácter documental, estadística, científica y geográfica.

Tal y como se puede apreciar, en la Época Colonial el sistema de responsabilidades fue un medio de control del Estado hacia el propio Estado, de tal manera que en este contexto era

¹ Entiéndase ésta la que versa desde la conquista de los pueblos prehispánicos asentados en el actual territorio nacional acaecida en 1521, hasta la conclusión de lucha por la independencia en 1821.

válido considerar que el único interesado en sancionar a los funcionarios era el mismo Estado a través de sus órganos políticos y administrativos creados para ello.

I.2 Antecedentes Constitucionales del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Debido a la inestabilidad política que sufrió el país desde la época de la independencia², se emitieron diversos ordenamientos que regularon el tema de responsabilidades a nivel constitucional. Haré un pequeño repaso a los más representativos.

I.2.1 Elementos Constitucionales de 1811.

El tema de responsabilidades ha quedado regulado desde 1811, año en el que fueron emitidos los llamados “Elementos Constitucionales” elaborados por Ignacio López Rayón.

El referido ordenamiento nunca entró en vigor propiamente como mandamiento constitucional en el país, sin embargo, es relevante para nuestro trabajo en virtud de que el punto 12, reguló el tema de la siguiente manera: “Las personas de los vocales (del Congreso Constituyente) serán inviolables en el tiempo de su ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean, y hayan sido”.

Conforme a lo anterior, es posible determinar que el primer antecedente constitucional, en materia de responsabilidades, únicamente destacó la importancia de proteger a los funcionarios integrantes de uno de los órganos políticos más importantes del Estado (el Congreso Constituyente) y limitó el mecanismo de control sólo respecto a un supuesto: alta traición a la Patria.

I.2.2 Constitución de Cádiz.

La primera regulación a nivel constitucional se dio en 1812, con la denominada “Constitución de la Monarquía Española” promulgada en Cádiz el 19 de marzo de ese año y que señalaba dos aspectos importantes en el tema de responsabilidades: (i) el que se refiere a la protección

² Entiéndase por ésta la comprendida entre los años 1810 a 1821.

absoluta de la figura del rey así como su desincorporación del sistema de responsabilidades³ y (ii) el de la posibilidad de que un Tribunal Supremo juzgara a secretarios de estado y a todo funcionario público por violación a las leyes⁴, incluso a los jueces y magistrados del Poder Judicial.

Además, la referida constitución aporta un elemento trascendente para el Estado de Derecho: el Juramento. Por medio de éste, los miembros de las Cortes, el Rey, el Príncipe de Asturias, sucesor al trono, los magistrados y jueces “reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones establecidas en ellas” y se comprometían a llevar a cabo “la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución”, básicamente la residencia.

En este ordenamiento, ya comienza a ampliarse los sujetos a los que estaría dirigido este mecanismo de control denominado de Responsabilidades.

I.2.3 Constitución de Apatzingan de 1814.

La Constitución de Apatzingan (denominado “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”) sancionada el 22 de octubre de 1814, fue el primer ordenamiento que somete la procedencia del juicio de residencia a la aprobación del Congreso.

Se estableció expresamente el sometimiento al juicio de residencia a: diputados, secretarios, “individuos del gobierno”, fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia. Este procedimiento se llevaba a cabo ante un tribunal especial denominado “Tribunal de Residencia”.

El Tribunal de Residencia admitía las denuncias siempre que las mismas se formularan dentro del mes siguiente a aquel en que el mismo se erigía. De no formularse la denuncia dentro de dicho plazo, se absolvía al funcionario y se disolvía el Tribunal. Su actuación requería de la

³ Artículo 168.

⁴ Artículos 226 y 261

declaración previa del Congreso, en el sentido de si había o no lugar a la formación de la causa.⁵

La duración de los juicios de residencia era de 3 meses como máximo. De no concluirse el procedimiento dentro de dicho plazo, se absolvía al acusado. El plazo de 3 meses podía prorrogarse un mes más, si se admitían un “recurso de suplicación”.⁶

I.2.4 Constitución de 1824.

El 4 de octubre de 1824, se publicó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en donde ya no se hace mención expresa al juicio de residencia, aunque si regula el tema de responsabilidades.

En su artículo 40 señalaba que para conocer de acusaciones en contra del Presidente de la República, integrantes de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de despacho y gobernadores de los estados, la cámara de diputados y senadores erigidas en Gran Jurado, determinaban si procedía o no suspender al funcionario en cuestión y remitían el asunto al tribunal competente.

Los artículos 107 y 108 establecían que el Presidente de la República sólo podía ser acusado por delitos cometidos durante su encargo, mismos que sólo podían denunciarse pasado un año de acabado éste.

Otro artículo relacionado con el tema de las responsabilidades, era el 163 que establecía como obligación de todo funcionario la presentación de un juramento para resguardar la Constitución y el acta constitutiva, lo cual significaba el sometimiento expreso de sus actos a lo dispuesto por las leyes.

I.2.5 Leyes Constitucionales de 1836.

Las Leyes Constitucionales consolidaron el sistema centralista que gobernó de 1835 a 1846 en nuestro país.

⁵ Artículo 228.

⁶ Artículo 226.

El 23 de octubre de 1835 se aprobaron las bases de la nueva constitución, llamadas Bases Constitucionales las cuales introdujeron un mecanismo permanente de rendición de cuentas, elemento novedoso en la legislación de esa época y que hasta la fecha se mantiene vigente. En el mismo se señaló la necesidad de establecer una ley que sistematizara la hacienda pública en todos sus ramos; estableciendo la creación de *método de cuenta y razón*, organizando un *tribunal de revisión de cuentas* y arreglando la *jurisdicción económica y contenciosa del ramo*. Se estableció un instrumento de control mediante la creación de una comisión inspectora para vigilar el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda.

Fue hasta el 6 de diciembre de 1836 que se concluyó la constitución llamada *Leyes Constitucionales* que se dividió en siete partes, lo cual motivó que también se le denominada como *Las Siete Leyes*. De estas leyes, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades.

En la misma se señalaba que el Presidente, senadores, los ministros de la Alta Corte y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podían ser acusados por la comisión de delitos comunes más que ante la Cámara de Diputados. Sin embargo, si el acusado fuera diputado o el Congreso estuviere en receso, la acusación debía darse ante el Senado. Si la Cámara de Diputados consideraba que existían elementos para sostener la acusación, se ponía al funcionario disposición de los Tribunales competentes, salvo cuando fuere el Presidente pues entonces se requerirá la confirmación del Senado.

Respecto a los delitos oficiales, la acusación correspondiente debía hacerse ante la Cámara de Diputados, quien si la declaraba procedente nombraba a dos de sus miembros para que dicha acusación fuera sostenida ante el Senado. Si el Senado declaraba procedente la acusación, el funcionario era condenado a la destitución en su cargo, empleo o inhabilitación “perpetua o temporal”.

En la Ley Cuarta se limitaba la actuación del Presidente, pues señalaba que las órdenes o providencias del mismo debían ir firmadas por un secretario de estado para que fueren válidas, imponiendo así sanciones a los Secretarios de Estado que avalaban conductas prohibidas al Presidente.

Asimismo, dicha ley otorgó a la Cámara de Diputados facultades de gran trascendencia para la elección del Presidente, pues a través de una terna propuesta por ellos se realizaba su elección.

La Quinta Ley tuvo especial importancia ya que regulaba las facultades de la Suprema Corte de Justicia en materia de responsabilidades respecto a sus miembros, los miembros de otros poderes y del “supremo poder conservador”.⁷

La Sexta Ley introduce un elemento novedoso, importantísimo en nuestro actual Estado de Derecho, consistente en el impedimento de los funcionarios de ejercer facultades no reconocidas por la ley, so pena de imputación de responsabilidad.

1.2.6 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843).

El 12 de junio de 1843 Santa Ana (de regreso en la presidencia) promulgó las llamadas Bases Orgánicas, que son la “hechura de unos *Notables* dispuestos a escuchar las sugerencias del hombre fuerte”.⁸

Es una constitución caracterizada por su marcado centralismo y favoritismo de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se aparta notablemente del sistema de responsabilidades instituido en las Constituciones precedentes.

El artículo 78 prescribió que las dos Cámaras se formarían como gran jurado para determinar la procedencia o improcedencia de la formación de la causa en las acusaciones hechas contra el Presidente y solo por delitos considerados como oficiales que se realizarán “contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial”. Es decir, solamente se establecía la responsabilidad del Presidente por la comisión de delitos colectivos.

El artículo 90 señalaba como delitos oficiales la traición a la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno. Además, dispuso como prerrogativa del Presidente no ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los

⁷ Al que se otorgaron facultades que lo situaban como órgano de control de los demás poderes, de tal manera que se encomendó la vigilancia en el respeto de las Bases Constitucionales y las Siete Leyes, según lo explica Barragán en su libro “Breve comentario sobre las leyes constitucionales de 1836”.

⁸ JUÁREZ Mejía, Luis H., “Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales”, Edit. Porrúa, México, 2002, página 31.

delitos antes señalados; y que sólo podría ser acusado por delitos comunes hasta pasado un año después de haber cesado de sus funciones.

El artículo 74 dispuso que los diputados y senadores no podían ser juzgados por causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después y el artículo 76 señaló que para ello las Cámaras a las que pertenecieran los citados funcionarios, conocerían sobre la formación de la causa.

También las Cámaras de Diputados y Senadores determinaba si procedía o no la causa por la comisión de delitos oficiales, en contra de secretarios de despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y marcial, consejeros de gobiernos y gobernadores de departamento.⁹

La Suprema Corte de Justicia conocía de causas criminales y civiles promovidas en contra de funcionarios públicos, ministros, agentes diplomáticos, cónsules de la República; de las causas de responsabilidad en contra de los magistrados de los Tribunales Superiores de los Departamentos y contra los alternos inmediatos de esa Suprema Corte. En las causas criminales debía existir previa declaración de procedencia de las Cámaras.

I.2.7 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

El 5 de abril de 1847 se presentó un dictamen en donde se señalaba que la Constitución de 1824 era la única legítima cuya observancia y cumplimiento obligaba a los poderes del país mientras no se emitieran las reformas que dicho Congreso pretendiera hacerle. A dicho dictamen se le presentó un voto particular por parte de Mariano Otero, en el cual manifestaba que si bien se pronunciaba a favor de la constitución federal sancionada el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, proponía la observancia del Acta de Reformas que constaba de 22 artículos. La discusión de esta acta se concluyó el 17 de mayo de ese año.¹⁰

El Acta Constitutiva y sus Reforma contenía dos artículos que preveía el sistema de responsabilidades. En su artículo 12 disponía que la Cámara de Diputados era la única que podía declarar si había lugar o no a la causa y que sólo los altos funcionario eran los únicos

⁹ Artículo 77.

¹⁰ Cámara de Diputados, Congreso de la Unión “L” Legislatura, “Los derechos de pueblo Mexicano”, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1978, página 182 y 183.

sujetos a responsabilidad y por lo tanto, a la declaración de procedencia. El artículo 13 por su parte señalaba que una vez formada la causa, si el delito fuere común, se pasaría el expediente a la Suprema Corte, y si el delito fuere oficial al Senado para erigirse como Gran Jurado y a quien solo le competía determinar si era o no culpable para después turnarlo a la Suprema Corte para la designación de la pena.¹¹

Es importante destacar que esta Acta le otorga especial relevancia a las garantías individuales y a los instrumentos para su defensa y preservación.

I.2.8 La Constitución de 1857.

Fue promulgada el 5 de febrero de 1857 y aprovecho la experiencia de las constituciones anteriores. De esta manera, se separaron los artículos que trataban el tema de responsabilidades de los funcionarios públicos de aquellos que regulaban el juicio político.¹²

Respecto al juicio político, el artículo 105 del proyecto consideró que el sometimiento de los funcionarios a éste, más que indecoroso es una oportunidad a su derecho de defensa ante los tribunales para justificar su honor.

En esta constitución eran destacables dos aspectos: que en materia privada (demandas civiles) no había fueron ni inmunidad para ningún funcionario (artículo 108), y (ii) el nacimiento de la responsabilidad por faltas u omisiones (artículo 107).

En materia de delitos comunes, se estableció que el Congreso simplemente debía declarar la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, debían retirar el fuero de que gozaba para permitir que los tribunales ordinarios estuvieran en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia correspondiente.

Respecto a la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podían exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su encargo y hasta un año después. Sin embargo, es omisa en definir las.

¹¹ Ídem.

I.2.9 La Constitución de 1917.

La Constitución de 1917 vino a remediar algunas impresiones contenidas en la Constitución de 1857, la cual por su avance en materia de responsabilidades de los servidores públicos casi se adopto en su contenido integro.

La Constitución de 1917 al igual que la del '57 reguló el sistema de responsabilidades en el Título Cuarto, sin embargo, cambió su numeración en los artículos 108 al 114, quedando su contenido de la siguiente manera:

“[...]

TITULO CUARTO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

Artículo 108. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

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

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

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

Artículo 110. No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

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

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

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.

Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

Artículo 112. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 113. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

Artículo 114. En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. [...]"

Partiendo del contenido de los anteriores artículos, se pueden establecer los lineamientos del sistema de responsabilidades previstos en ese momento en nuestra constitución y que en gran medida sigue vigente hasta nuestros tiempos.

Los sujetos a los que fue dirigido este sistema se definió en el artículo 108 y fueron:

1. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión,
2. Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
3. Secretarios de Despacho,
4. Procurador General de la Republica,
5. Gobernadores de los Estados,
6. Diputados de las legislaturas locales, y
7. Presidente de la República.

Se establecen como origen de las responsabilidades:

- a) La comisión de delitos comunes,
- b) Delitos, faltas u omisiones oficiales,
- c) Violaciones a la Constitución y leyes federales,
- d) Traición a la patria y

e) Delitos graves del orden común.

La expresión “delitos comunes” se utiliza generalmente para referirse a normas locales, pero en la Constitución de 1917 se refirió tanto a delitos federales como locales, por lo que su comisión era conocida tanto por tribunales de orden común como de competencia federal¹³. Es decir, su comisión era tratada como causa de responsabilidad penal.

Los delitos, faltas u omisiones oficiales no fueron definidos por esta Constitución, sin embargo pueden ser considerados como tales aquellas omisiones que determinan la responsabilidad administrativa.¹⁴

En cuanto a los delitos graves del orden común tampoco fueron definidos en el texto constitucional, sin embargo fueron determinados por las leyes secundarias que al efecto se emitieron.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, se consideraban responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

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

Así, el artículo 108 de la Constitución señaló que (i) los senadores, diputados, “magistrados” de la Suprema Corte de la Nación, secretarios de despacho y el procurador general de la república eran responsables por delitos comunes, faltas u omisiones que cometieran durante el tiempo de su encargo, (ii) los gobernadores de los Estados y diputados de legislaturas locales eran responsables sólo por violaciones a la Constitución y leyes federales, y (iii) el Presidente de la República era responsable sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Se establece a favor de los referidos funcionarios, como mecanismo de protección, lo que se ha llamado “fuero constitucional” que no es otra cosa que la inmunidad de dichos funcionarios de ser sujetos a cualquier tipo de procedimiento.

¹³ TENA Ramírez, “Derecho constitucional mexicano”, Edit. Porrúa, México, 1978, página 585.

¹⁴ JUÁREZ Mejía, Humberto G., “Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, Op. Cit., páginas 52 y 53.

A través de dicho mecanismo, en el caso de delitos comunes sólo se podía actuar contra los funcionarios señalados en el artículo 108, previa declaración de procedencia que formulara la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado. Sin embargo, en dicha cámara no recaía el ejercicio de la acción penal ni tampoco le correspondía juzgar el fondo de la controversia, pues ello se reservó a los poderes ejecutivo y judicial respectivamente.

En el caso de delitos oficiales, sólo se procedería contra los funcionarios previa declaración de procedencia de la Cámara de Senadores y acusación sostenida por la Cámara de Diputados. El procedimiento en cada una de las Cámaras era el siguiente:

- a) Declaración de procedencia de la Cámara de Diputados. En el caso de delitos comunes, se estableció que la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, determinaría por mayoría absoluta de sus miembros que la formen, si había lugar o no a proceder contra el acusado.

Si fuera negativa la determinación, se dejaban a salvo los derechos para acusar al funcionario cuando dejara de tener fuero, pues la resolución de la Cámara de Diputados no prejuzga la procedencia de los fundamentos de la acusación, sino simplemente sobre la procedencia de la instancia para ser juzgado por ello.¹⁵

Si la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, consideraba que la declaración de procedencia era positiva, dicha determinación conllevaba dos efectos: la separación del cargo del funcionario y la sujeción del funcionario a la acción de los tribunales comunes. La separación del cargo no es propiamente una sanción, sino una determinación que priva de fuero al funcionario. Así las cosas, para remover el fuero previamente se debía separar al funcionario de su cargo para proceder en su contra conforme lo dictaran las leyes.

La acción de poner a los funcionarios a disposición de los Tribunales, recaía en el Poder Ejecutivo, a través de la institución del Ministerio Público.

¹⁵ Ídem.

- b) Declaración de procedencia ante la Cámara de Senadores. Tratándose de delitos oficiales, el Senado era el órgano encargado de juzgar e instruir las causas e imponer las penas. Sin embargo, ésta no podía abrir la instrucción hasta que la Cámara de Diputados presentara la acusación correspondiente y sostenerla ante dicha Cámara Alta. De esta manera, el Senado era quien tenía la carga de dar audiencia previa al acusado.

El Senado, una vez agotadas todas las diligencias pertinentes, debía resolver por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El artículo 111 sólo se refirió al supuesto en que se hubiere considerado culpable al acusado, en cuyo caso debía quedar privado de su puesto por el tiempo que determinara la Ley. Si el mismo hecho estuviera además penado por otra ley, se pondría a disposición de las autoridades comunes para que lo juzgaran y castigaran con arreglo a ella. Cabe hacer una precisión al respecto: la disposición era mediante el Ministerio Público quien era el encargado de poner al acusado a disposición de los tribunales competentes.¹⁶

Las resoluciones emitidas por el Senado tratándose de delitos oficiales, eran protegidas mediante el artículo 112, que le prohibía al Presidente de la República conceder indulto al reo de la causa.

Tanto las resoluciones del Gran Jurado, como la de la Cámara de Diputados eran inatacables. Existió una incongruencia en el párrafo cuarto del artículo 111, pues este hacía referencia a las circunstancias apuntadas en el inciso b) y a los casos previstos en el artículo 110. Sin embargo, este artículo no regulaba las determinaciones de la cámara de diputados, sino el artículo 109. Esta inconsistencia es más adelante corregida por el Constituyente Permanente.

La pérdida del fuero también podía darse por la simple separación de funciones. Conforme al artículo 110, la pérdida del fuero se daba por la comisión de delitos oficiales o comunes cometidas en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que se hubiere aceptado durante el periodo en el que tenían fueron. Una vez que regresaba el funcionario a su cargo, la única manera de ser acusado por la comisión de un delito durante la separación, sería en términos de la declaración de procedencia antes señalada.

¹⁶ Ídem.

Si bien el referido artículo no identifica qué puede entenderse por “altos funcionarios”, ello se deriva de la interpretación de los anteriores artículos, conforme a los cuales sólo gozaban de fuero los funcionarios señalados en el artículo 108. Además, es de criticarse el hecho de que los delitos oficiales eran inherentes a la función pública del alto funcionario, por lo que si éste se separaba de su cargo no podía haber comisión de delitos oficiales.

Además, se concedió acción popular contra los delitos oficiales y comunes, cuya denuncia tenía que ser presentada ante la Cámara de Diputados. Si esta decidía que ha lugar a procede contra el acusado, se estableció que debía nombrar una comisión para sostener la acusación ante el Senado.

Se obligó al Congreso de la Unión a expedir a la brevedad posible una ley sobre responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, en la cual se determinarían como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque no hayan tenido carácter delictuoso. Esta clase de faltas, debían ser juzgadas únicamente por un Jurado Popular en los términos del artículo 20 que regula los delitos de imprenta.¹⁷

Tratándose de delitos o faltas oficiales, la responsabilidad sólo era exigible a los funcionarios con fuero durante su encargo y hasta un año después de concluido éste. El Senado como Gran Jurado era el encargado de juzgar este tipo de responsabilidad, sin embargo, si la misma era exigida durante el año después de concluido el empeño del funcionario, correspondía al Poder Judicial su determinación. De ser el caso, la sanción de destitución sería inaplicable pues el funcionario ya no se encontraría ejerciendo su cargo.

Por último, en virtud de que los juicios civiles no interrumpían el desempeño del funcionario, el artículo 114 señaló que en las demandas de orden civil no había fuero ni inmunidad.

¹⁷ Artículo 20 de la Constitución.

I.2.10 Reformas Constitucionales de 1928 y 1944.

El 20 de agosto de 1928 y el 21 de septiembre de 1944 se reformó el artículo 111 de la Constitución del '17 uniendo los dos primeros párrafos del referido artículo y agregándose dos párrafos al final.

Así, el referido artículo hasta antes de 1982 quedó de la siguiente manera:

Artículo 111. De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determine la ley.

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

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

Se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados también por los delitos comunes u oficiales cometidos por los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declarara que había lugar a acusar, se nombraría una Comisión para que sostuviera ante el Senado la acusación de que se tratara.

Se facultó al presidente de la República para pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquier de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaraban por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedaría privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido y se procedería a nueva designación.

Se estableció la obligación del presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste en lo privado a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

De lo anterior cabe destacar lo siguiente:

1. Se agregó la acción popular para denunciar además de las faltas a los delitos oficiales;
2. La inclusión de los dos últimos párrafos es una ampliación del sistema de responsabilidades de altos funcionario no incluidos en el artículo 108; y
3. Mediante esta modalidad especial, se facultó al Presidente de la República para acusar y solicitar, previa concesión de la garantía de audiencia al inculpado, ante las dos Cámaras la destitución del funcionario, quienes por mayoría absoluta podían autorizar dicha destitución.

I.2.11 La Reforma de 1982.

El 28 de diciembre de 1982, siendo presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, se reforma el Título IV de la Constitución, quedando bajo la denominación de “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Dicha reforma, en palabras del Gabino Eduardo Castrejón¹⁸, se dio “fundamentalmente para eliminar la tan comentada diferenciación que había al contemplar la existencia de los denominados altos funcionarios para en teoría establecer que desde el Presidente de la República hasta el último puesto de la Administración Pública Federal debían ser desempeñados sin distingo por los ahora servidores públicos”.

En la Exposición de Motivos se señala el deber del Estado de prevenir y sancionar la inmoralidad social y la corrupción: “Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y de los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social”.¹⁹

Se estatuyó como principios rectores del referido desempeño la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empeño, cargo o comisión.

La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos políticos, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo su autonomía.

¹⁸ CASTREJON García, Gabino Eduardo, “Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Edit. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 2003, página 52.

¹⁹ Ídem.

El contenido de dicha reforma se abordará más adelante cuando delimite el marco actual constitucional del sistema de responsabilidades en materia administrativa.

I.3 Antecedentes legales del sistema de responsabilidades.

También a nivel secundario se han expedido ordenamientos que han tratado de regular el sistema de responsabilidades en apoyo a nuestra norma fundamental. En el presente apartado abordaré los mismos con el objeto de tener un panorama completo sobre el nacimiento y desarrollo que ha tenido nuestro sistema de responsabilidades.

I.3.1 “La Ley Juárez”.

La llamada Ley Juárez fue emitida por decreto de 3 de noviembre de 1870. Esta ley es el primer antecedente normativo de carácter secundario que se emitió en materia de responsabilidades.

Tal y como lo estableció el artículo 103 de la Constitución de 1857, eran sujetos regulados por dicha ley, los diputados y senadores, miembros de la Suprema Corte y secretarios del despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República también era sujeto responsable pero sólo podía ser acusado por traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se estableció qué delitos comprenderían los llamados delitos oficiales y las faltas oficiales. Tratándose de los primeros, estableció los siguientes: ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, las violaciones a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales. Además estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por el plazo de cinco a diez años.²⁰

Tratándose de faltas oficiales, su determinación se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales a las siguientes:

²⁰ DELGADILLO Gutiérrez, L. Humberto, “El sistema de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos”, 5ª Ed., Edit. Porrúa, México, 2005, página 53.

- a) Violación a la Constitución y
- b) Violación a las leyes federales.

Señaló como sanciones la suspensión e inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años.

También regulaba una infracción denominada “omisión en el desempeño de funciones oficiales” y que consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones inherentes a sus cargos y cuya sanción era la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Tal y como lo ordenó la Constitución, esta ley reguló el procedimiento para hacer efectivas las anteriores disposiciones. Dispuso dos procedimientos: para sancionar delitos oficiales y faltas u omisiones oficiales así como delitos comunes.

En el primero caso señalaba a la Cámara de Diputados únicamente como jurado de acusación (es decir, para determinar la culpabilidad o no del funcionario) y a la Suprema Corte como jurado de sentencia (es decir, para determinar la imposición de la pena por la culpabilidad ya declarada). La resolución del jurado de acusación, requería una votación de la mayoría absoluta de votos y debía considerar la existencia de delitos comunes, por lo que sus dictámenes implicaban dos cosas: la culpabilidad del acusado por la comisión de delitos o faltas oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por delitos comunes. Esta resolución dejaba expedito el derecho para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante lo anterior, esta ley no reguló con exhaustividad las sanciones para los casos de la comisión de delitos comunes.

I.3.2 La Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal.

El 6 de junio de 1896 el entonces presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley en materia de responsabilidades, denominada “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal”.

Constó de seis capítulos. El primero de ellos referente a los funcionarios sujetos de responsabilidad; el segundo se refirió a las secciones instructoras, de la forma cómo se integran y cómo funcionarían (ya sea mediante la operación del Congreso como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia); el tercero se refirió al procedimiento; el cuarto y quinto especificaban la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial y de los derechos del acusado; y el sexto y último capítulo hicieron referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, el exhorto, etc.²¹

En su capítulo primero se regulaba la responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos precisados en la Ley Juárez. Se reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales así como por delitos comunes, en los mismos términos de aquélla.

Regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando que el funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “declaración de inmunidad” para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra. La resolución podía ser en el sentido de (i) establecer la declaración de procedencia, (ii) de su negativa a proceder, o (iii) la denominada “declaración de incompetencia”. Esta última se emitía cuando el delito o la falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozase de fuero en la época de la acusación. Si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

En cuanto a los delitos, faltas y omisiones oficiales, el procedimiento se regulo de la misma forma que la Ley Juárez, sin embargo, en esta ocasión la especificación de los delitos oficiales se hizo mediante la remisión al Código Penal (1872 y 1929).

Tal y como se aprecia, el tema de las responsabilidades se enfocó hasta aquí en gran medida a los aspectos políticos y penales.

²¹ Ídem.

I.3.3 La Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales.

En cumplimiento a lo señalado por el artículo 111, quinto párrafo, de la Constitución del '17, el Congreso de la Unión expidió la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Territorios Federales” publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Juárez Mejía al transcribir la exposición de motivos de esta ley señala lo siguiente:

“contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de la autoridad depende exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de funciones y responsabilidad son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal. El ciudadano que se ha escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar, por medio de su comportamiento, que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas 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. El Estado, por su parte, debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos y aún cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra la riqueza pública o contra la vida o la libertad o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse como bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia”.²²

En el primer título denominado “Disposiciones preliminares” cabe destacar lo siguiente: se hace una diferenciación entre los funcionarios aforados de conformidad con el artículo 108 de la Constitución y por otro lado, los demás. Sin embargo, se establece la responsabilidad de ambos en el aspecto político y administrativo.

Se introduce el concepto de “reparación del daño” que debe dar el funcionario y que puede ser demandado por los gobernados y la Federación ante los tribunales competentes.

En el título segundo, se determinan cuáles son los delitos oficiales de los funcionarios aforados y que son los mismos señalados en la Ley Juárez. Tratándose de los demás funcionarios y empleados se enumeraron diversas conductas que se tipificaron como delitos en el artículo 72. Las sanciones aplicables para este tipo de delitos fueron la destitución al cargo,

²² JUÁREZ Mejía, L. Humberto, “Constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales”, Op. Cit., página 65.

la privación del honor, la inhabilitación para determinados cargos o empleos u honores y la inhabilitación para todos los empleos, cargos u honores.

Por diferencia, también se definieron las “faltas oficiales” al señalar que éstas son las infracciones a la Constitución y leyes federales que no son consideradas delitos oficiales. Sólo había una sanción por la comisión de éstas y consistía en la suspensión de uno a seis meses del cargo.

Se establecieron cinco procedimientos diferentes: dos respecto a altos funcionarios (de acuerdo a la naturaleza de delitos oficiales o comunes) y tres respecto a los demás funcionarios (según fueren delitos y faltas oficiales, respecto de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación y otro respecto a enriquecimiento ilícito inexplicable).²³

Por lo que hace al procedimiento para sancionar los delitos y faltas oficiales cometidos por altos funcionarios, se estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia. Con relación a los delitos comunes, la declaración de procedencia debía ser dictaminada por la Cámara de Diputados erigida en gran jurado. Si se resolvía que había lugar a proceder contra el funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

En cuanto al procedimiento para sancionar los delitos o faltas oficiales de los demás funcionarios, se disponía que el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria con arreglo al Código de Procedimientos Penales aplicable y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado, el juez debía remitir el expediente al “Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales” para que dictara sentencia.

En el título sexto se estableció el procedimiento para la remoción de los funcionarios judiciales. El Presidente de la República debía pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta y la Cámara de Diputados debía resolver a “conciencia”. Si ésta consideraba procedente la petición, debía turnarla a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

²³ Ídem, página 66.

Además, se instituye la figura de “enriquecimiento inexplicable” y consustancial a éste el aseguramiento de bienes, así como la obligación del funcionario de hacer la manifestación de sus bienes al tomar posesión de su encargo. Asimismo, estableció la acción popular para denunciar el enriquecimiento inexplicable.

I.3.4 La Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

El 4 de enero de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados” de 27 de diciembre de 1979.

Aunque está ley en lo sustancial es semejante a su predecesora, cabe destacar las siguientes diferencias:

1. El artículo primero señala que todos los empleados y funcionarios tanto de la Federación como del Distrito Federal son responsables por los delitos comunes que comentan. El referido artículo quedó de la siguiente manera:

“Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la Ley”²⁴
2. Define a los delitos oficiales como “los actos u omisiones de los funcionarios de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho”. Y como faltas oficiales “las infracciones que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del Gobierno”.
3. Se incluyó como delitos oficiales los siguientes supuestos: “en general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter de delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como

²⁴ DELGADILLO Gutiérrez, L. Humberto, “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, Op. Cit., página 66.

delitos comunes” y “las violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales”.

4. Respecto a las sanciones por faltas oficiales, para altos funcionarios únicamente se estableció la amonestación y respecto a los demás funcionarios la suspensión del cargo e inhabilitación.
5. Se hizo extensivo el fuero constitucional a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. El procedimiento para sancionar los delitos y faltas oficiales, difirió cuando se trataba de los llamados “altos funcionarios” y cuando se trata de los demás empleados y funcionarios sin fuero. En el primer caso era aplicable el “juicio político” ante el Congreso de la Unión, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante la de Senadores erigida en Gran Jurado. Lo anterior, constituye un procedimiento especial denominado actualmente como “juicio de responsabilidad política”. En el caso de los demás funcionarios, se trataba de un procedimiento estructurado en dos fases: la primera, en forma ordinaria ante el juez penal hasta la formulación de las conclusiones; y la segunda, ante un Jurado Popular.
7. Se mejora y precisa la redacción sobre el “enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos”, sobre todo por lo que hace a la “manifestación”.

En esta ley aparece el concepto de “responsabilidad oficial”, lo cual permite dividir la responsabilidad en política (tratándose de altos funcionarios) y responsabilidad administrativa (para los funcionarios y empleados sin fuero o que no encuadran dentro del concepto de “altos funcionarios”).

I.3.5 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con motivo de las reformas aplicadas al Título Cuarto de la Constitución, el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios.

La referida ley ha sufrido 10 reformas hasta la actualidad, destacando por su extensión, la hecha el 13 de julio de 1992 y por su trascendencia la de 6 de diciembre de 1996 y 13 de marzo de 2002.

Como ya señalé, el sistema de responsabilidades en México se compone de cuatro modalidades: la penal, la civil, la política y la administrativa. Las dos primeras ya se encuentran reguladas por las leyes relativas (Código Penal Federal y Código Civil Federal) y las dos últimas son el objeto de esta Ley.

A partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el 13 de marzo de 2002 (artículo segundo transitorio), esta Ley únicamente está vigente respecto a la regulación del juicio político, la declaración de procedencia y las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Distrito Federal.

La Ley consta de cinco títulos entre los que se reparten sus 93 artículos. En su origen, esta ley sólo tenía cuatro títulos, sin embargo, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997 se adicionó el Título Quinto denominado “De las disposiciones aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal”.

En el Título Primero (artículos 1º a 4º) se establece como objeto de la Ley (i) reglamentar el Título Cuarto de la Constitución en materia de servidores públicos sujetos de responsabilidades políticas y administrativas, (ii) definir éstas y sus procedimientos (juicio político y procedimiento disciplinario) y (iii) establecer las sanciones correspondientes. Señala las autoridades competentes para aplicarlo, el procedimiento de declaración de procedencia y la implementación de un registro patrimonial de los servidores públicos.

En el Título Segundo se reguló el procedimiento ventilado ante el Congreso de la Unión para determinar la responsabilidad política de los funcionarios públicos y la declaración de procedencia.

En el Título Tercero se regula lo relativo a la determinación de las responsabilidades administrativas, estableciendo en el artículo 47 un listado de 24 obligaciones para hacer efectivos los principios sobre los que descansan sus disposiciones, en el artículo 53 las sanciones aplicables por el incumplimiento de las mismas, en los artículos 49, 52, 54 a 78 el procedimiento que se debe seguir para su aplicación y en artículo 3° las autoridades encargadas de su instrumentación.

El Título Cuarto regula todo lo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos y en el Quinto se establecen las disposiciones aplicables a los servidores públicos del órgano de gobierno ejecutivo del Distrito Federal.

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como señalé, el Título Cuarto de la Constitución permaneció casi sin variación durante setenta y cinco años, sin embargo, fue reformado casi integralmente a través del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, realizándose al respecto hasta nuestros días reformas menores, salvo aquella que en 2002 elevó a rango constitucional la responsabilidad patrimonial de Estado.

La reforma realizada al Título Cuarto trató de hacer frente a una preocupación constante que durante ese momento regía en los sistemas democráticos más avanzados (como el español, por ejemplo) y que finalmente se concretaba como una de las características de todo Estado de Derecho para evitar el abuso de poder.

Dichas reformas denotaron una mejor técnica jurídica en su redacción y ofrecieron un tratamiento unitario, sistematizado y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, pero no lo afectaron en esencia. Sin embargo, dentro de los aspectos novedosos de la referida reforma destacan precisamente el nuevo tratamiento a un tipo especial de responsabilidades: la administrativa. Pero comentemos el contenido íntegro de esta reforma.

El Título Cuarto Constitucional denominado anteriormente como “De las responsabilidades de los servidores públicos” al igual que la Constitución del ’17 definió el sistema de responsabilidades en los artículos 108 a 114. El referido título fue redefinido en una reforma hecha el 14 de junio de 2002 con la inclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado quedando denominado como “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”.

El artículo 108 definió a los sujetos de la siguiente manera:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que

desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

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

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se reformó el tercer párrafo para incluir a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales y el 26 de agosto de 1996 se reformó el primer párrafo para adicionar a los servidores del Instituto Federal Electoral.

Atendiendo al principio de igualdad ante la ley, se pretendió establecer por medio de este artículo la responsabilidad de todos los servidores públicos, independientemente de su cargo, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

Existe una discusión sobre si los trabajadores y empleados del poder judicial y legislativo, entran dentro de la categoría de funcionarios públicos, aunque pudiera entenderse que sí los incluye al utilizar la expresión “miembros del poder judicial federal”.

También se podría destacar una supuesta omisión de mencionar a los presidentes municipales y a los empleados del ayuntamiento. Sin embargo, pueden quedar englobados los primeros dentro de los funcionarios públicos de elección popular, además de precisar que corresponde a cada Estado definir el carácter de funcionario público a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Al igual que la Constitución del '17, se señala que el Presidente de la República será responsable únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común durante el tiempo de su encargo. Sin embargo, se sigue sin definir en la misma lo que debe entenderse por delitos graves del orden común.

La doctrina al respecto, ha sostenido que los delitos oficiales “son aquellos en los que el indiciado no obtiene el derecho del artículo 20 Constitucional, o aquellos que sean determinados como tales en la Constitución o en una ley secundaria”.²⁵

El artículo 109 define los tipos de responsabilidades de la siguiente manera:

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

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

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

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Al igual que el antiguo artículo 111 de la Constitución del ‘17, se encomendó al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos.

El referido artículo deslinda con claridad las diversas clases de responsabilidad que se pueden presentar: política, penal, civil o administrativa. Se destaca el hecho de que cada una de las responsabilidades anteriores se debe determinar a través de procedimientos separados y distintos, al igual que las sanciones que se apliquen a cada uno de los casos.

²⁵ CASTREJÓN García, Gabino E., “Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos”, Op. Cit., página 56.

En concordancia con el artículo 23 de la Constitución Federal, este artículo prohíbe la duplicidad de una sanción a un solo tipo de conducta, sin embargo, ello no es impedimento para que una acción origine diversos tipos de responsabilidades, es decir, que una misma conducta genere una sanción política, administrativa, penal e incluso civil.

Se conserva la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los actos referidos. En ese sentido Castrejón García²⁶ considera que es lamentable que la referida disposición señale que será bajo la “más estricta responsabilidad” del ciudadano la presentación de la denuncia, pues ello puede tener un efecto negativo en el “sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstenga de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales o probatorias”.

Se encomienda determinar en la legislación secundaria las sanciones penales por causa de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, ya sea que este se haya generado durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo, de manera directa o por un tercero.

Conforme a la fracción I, se establece la procedencia del juicio político para los funcionarios precisados en el artículo 110 cuando incurran en actos u omisiones que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de buen despacho. De esta manera, el juicio político se presenta como un instrumento para remover o inhabilitar a los servidores públicos de alta jerarquía pero sin entregar a un órgano político como el Congreso, la potestad para privarlo del patrimonio, de la libertad o de la vida, función ésta última que exige la imparcialidad de un juez en sentido estricto.

La fracción II se refiere a la responsabilidad de tipo penal, la cual debe perseguirse y sancionarse en los términos de la legislación penal común.

La fracción III fue una de las grandes novedades de la reforma de 1982, pues contempla la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la cual no estaba prevista anteriormente en la Constitución Federal. Este tipo de responsabilidad solo procede en

²⁶ Ídem, página 60.

“aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Toda vez que esta disposición está íntimamente relacionada con el artículo 113, comentaré este tipo de responsabilidad más adelante.

Por su parte, el artículo 110 disponía:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento 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 Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

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

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

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

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

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

Mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987 y el 26 de agosto de 1996, se reforma el primer párrafo del referido artículo para incluir como sujetos del juicio político a los representantes de la Asamblea del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral y los Magistrados del Tribunal Electoral.

Este artículo está íntimamente relacionado con la fracción I del artículo 109 que establece la responsabilidad de tipo político. Por medio de éste, se señalan los sujetos a los que les será exigible este tipo de responsabilidad, siendo los llamados “altos funcionarios” o de alta

jerarquía. El procedimiento para determinar este tipo de responsabilidad, se ha establecido en este precepto y es lo que comúnmente se denomina como “juicio político”.

Sus pasos son en gran medida los mismos que los establecidos en su predecesor, el artículo 111 de la Constitución del ‘17: acusación de la Cámara de Diputados, previa declaración de mayoría de votos de sus miembros presentes. Sin embargo, se agregó la obligación de dar al inculcado garantía de audiencia en esta etapa. Dicha acusación debe ser sostenida ante la Cámara de Senadores, que erigida en Jurado de Sentencia determinará por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previa práctica de las diligencias correspondiente y garantía de audiencia al acusado, la sanción que corresponda. Sus resoluciones son inatacables.

Las sanciones serán la destitución y la prohibición de volver a desempeñar cualquier otra función, cargo o comisión en el servicio público.

En palabras del Doctor Castrejón García, “el juicio político implica, pues, el ejercicio de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano político, para remover o inhabilitar a cierto servidor público de alta jerarquía donde, si bien deben respetarse también las formalidades esenciales del procedimiento, no se confiere al órgano político –como necesariamente es el Congreso de la Unión- la potestad para privar al respectivo servidor público de su patrimonio, de su libertad o de su vida, función ésta última que exige la imparcialidad y aptitud técnica de un juez en sentido estricto a fin de evitar los excesos de la pasión política”.²⁷

El artículo 111 regula la responsabilidad penal de la siguiente manera:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, 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 inculcado.

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

²⁷ Ídem, página 61.

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

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

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

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

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

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

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

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

En armonía con las reformas aplicadas a los anteriores artículos, el primer y quinto párrafos de este artículo fueron reformados mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, el 31 de diciembre de 1994 y el 26 de agosto de 1996. Respecto al primer párrafo se incluyeron a los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral. Y respecto al quinto párrafo, se agregaron a los Consejos de las Judicaturas Locales, sin embargo, se ha omitido hacer mención de los miembros de los Tribunales Electorales Locales.

El presente artículo se relaciona estrechamente con la fracción II del artículo 109, al establecer los sujetos y las sanciones aplicables a la responsabilidad de tipo penal. El artículo que se comenta establece la prerrogativa de la inmunidad procesal (antes llamada “fuero constitucional”) para los servidores públicos que el mismo señala y que consiste en que no se podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare

que ha lugar a proceder contra el inculpado. La declaración respectiva será tomada por la mayoría absoluta sólo de los miembros presentes.

Asimismo, aún y cuando la resolución de la Cámara de Diputados fuere en sentido negativo, no significa liberación total del inculpado pues la imputación podrá seguir su curso cuando el servidor haya concluido su curso.

En lo que toca al Presidente de la República, sólo puede imputársele este tipo de responsabilidad por traición a la patria y delitos graves del orden común, debiendo resolver la Cámara de Senadores conforme a la legislación penal aplicable. Sin embargo, este tipo de inmunidad al igual que los demás funcionarios, es temporal por el tiempo que dure en su cargo.

Este artículo hace una precisión en cuanto a otro tipo de responsabilidad: la civil. De igual manera que el anterior artículo 114 de la Constitución del '17, este artículo señala la responsabilidad de tipo civil a la cual están sujetos todos los funcionarios en cuyo caso no hay necesidad de declaración de procedencia.

En los dos últimos párrafos de este artículo se establecen ciertas características de las sanciones económicas para el caso de delitos patrimoniales, previendo que las mismas deben graduarse conforme al lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

El artículo 112, respecto a la declaración de procedencia en la responsabilidad penal, señala lo siguiente:

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

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

Este artículo, al igual que el anterior artículo 110 de la Constitución del '17, regula los casos en que un funcionario con inmunidad penal, pierde la misma con motivo de la separación de su función pública protegida. Así las cosas, si durante el periodo en que no ejerce su cargo

comete un delito, se puede proceder penalmente en su contra sin previa anuencia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, si el referido funcionario regresare a su cargo no se le podrá acusar por la comisión de estos delitos, por lo que para ello se requerirá de la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.

Así las cosas “resulta claro que la inmunidad procesal no constituye un derecho ni un privilegio inseparable de cierto servidor público sino meramente una prerrogativa inherente a determinado cargo o función pública, por lo que en caso de que se renuncie al cargo se encuentre el sujeto bajo licencia, o en general, siempre que se suspenda o se concluya en el ejercicio de la función pública protegida, entonces, se suspende o expira el disfrute por ese sujeto de dicha inmunidad procesal”²⁸.

En cuanto a las responsabilidades de tipo administrativo (objeto de nuestro tema), el artículo 113 señala lo siguiente:

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 113 tiene como antecedente el 107 de la Ley Fundamental de 1857, reproducido textualmente en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y adoptado en sus términos por el Constituyente de 1916.

En la 48ª sesión ordinaria, celebrada en la tarde del jueves 18 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen que contenía este artículo y en la 54ª sesión celebrada en la tarde del domingo 21 de enero de 1917 sin discusión y por unanimidad de votos fue aprobado este artículo.²⁹

El 14 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma a este artículo en el que se adicionó un segundo párrafo que establecía lo siguiente:

²⁸ Ídem, página 77.

²⁹ Cámara de Diputados, Op. Cit., página 277.

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

Este artículo es una ampliación de lo dispuesto en el primer párrafo y fracción III del artículo 109. Confiere a la legislación secundaria determinar las obligaciones de los funcionarios públicos, sujetando sus disposiciones a la implementación y aplicación de los principios de “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” en el desempeño de la función pública. Asimismo, dichas leyes deberán determinar las sanciones aplicables y los procedimientos y autoridades encargadas de aplicarlas.

Las sanciones, además de las contempladas en las leyes, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público, y se establecerán conforme al beneficio económico que perciba el funcionario público y con los daños y perjuicios patrimoniales que causen. Éste último aspecto, es el que se ha denominado “responsabilidad patrimonial del Estado”, conforme a la cual el Estado debe hacer frente al perjuicio ocasionado por el funcionario que realice actos en ejercicio de las funciones encomendadas por éste.

Respecto al régimen de la responsabilidad administrativa y en virtud de ser el fundamento constitucional del tema del presente trabajo, me gustaría destacar un párrafo del Doctor Castrejón:

“El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente a fin de moralizar la administración pública; al respecto debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamentan sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidad y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos”.³⁰

De esta manera, la determinación de obligaciones conllevan a su vez un establecimiento de derechos a favor de los gobernados, sancionando su violación con la determinación de responsabilidad ante la falta de sus deberes públicos.

Por último, el artículo 114 señala:

³⁰ Ídem, página 79.

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

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

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

Conforme al anterior artículo, la responsabilidad penal de los servidores públicos se sujetará a los plazos de prescripción señalados en las leyes penales. Tratándose de responsabilidad administrativa, la ley señalará los casos de prescripción tomando en cuenta la naturaleza y la consecuencia de los actos y omisiones señalados en el artículo 109. Si fuesen graves, el plazo no puede ser menor de 3 años.

De todo lo anterior, se destaca que el régimen de responsabilidades en general se erige como un medio de control de los actos de la administración pública, cuyo fin es contener los abusos en el ejercicio del poder.

Cada uno de los tipos de responsabilidad contiene mecanismos propios para mantener a los que se encomienda el ejercicio de la función pública, dentro de los límites que le han sido atribuidos legal y constitucionalmente. Y cada uno de ellos tiende a regular fines específicos de dicho control: al político se le encomienda la sanción de los altos funcionarios desde un punto de vista funcional mediante la inhabilitación, destitución o suspensión de su encargo; al penal le corresponde la aplicación de sanciones corporales que por su trascendencia así lo ameriten en términos de la legislación secundaria; la civil tendrá como objeto obligar de manera personal al infractor a responder con su patrimonio por el mal causado; y en la administrativa se encomienda especialmente la sanción de aquellos funcionarios ya sea destituyéndolos, suspendiéndolos o inhabilitándolos del servicio encomendado, sancionándolos económicamente o incluso resarciendo el daño ocasionado al particular, mediante el ejercicio de la responsabilidad patrimonial del mismo Estado.

Este último tipo de responsabilidad es en la que centraré mi estudio, pues los sujetos a los que está dirigida son los que tienen mayor contacto con la sociedad en general y por lo tanto, es de las que directamente nos vemos afectados todos los ciudadanos en su quehacer diario.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO LEGAL DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL.

Como señalé anteriormente, en un Estado de Derecho como el nuestro, el sistema de responsabilidades tiende principalmente a erigirse para controlar los actos de los funcionarios públicos, para frenar el ejercicio ilegal del poder público que se les ha encomendado (en particular la corrupción) y hacer de facto exigible el cumplimiento de sus obligaciones.

Al respecto, en la iniciativa de reformas al Título Cuarto de la Constitución Federal, presentada por el Poder Ejecutivo ante la Cámara de Diputados, se señaló lo siguiente:

“En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.”

Ahora bien, partiendo de lo anterior se puede establecer que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en México tiende principalmente a mantener la función pública dentro del marco estatuido en las leyes (y que por cierto, su cumplimiento y resguardo es un pilar fundamental en cualquier Estado de Derecho) y conducirla acorde a determinadas premisas o valores fundamentales.

Para ello, se estableció la potestad punitiva del Estado, que se manifiesta en tres variantes más o menos relacionadas, pero independientes: el Derecho Penal, el Derecho

Administrativo Sancionador y el Derecho Disciplinario (considerado como una vertiente del segundo).³¹

Pues bien, dentro de este contexto centraré el presente estudio únicamente al ámbito de las sanciones administrativas impuestas dentro del régimen disciplinario, como medio de control de actos arbitrarios e ilegales desplegados por aquellos a los que se les ha encomendado la función pública y que, en términos de nuestra Constitución Federal, se encuentra inmerso en lo que se denomina el sistema de responsabilidades administrativas.

III.1 La función pública.

Antes de entrar en materia, precisaré el alcance de los actos que se pretende controlar a través de sistema de responsabilidades administrativas y que se resumen en lo que se ha denominado como *función pública*.

Este concepto es de especial relevancia a partir de la reforma al Título Cuarto Constitucional y sus leyes secundarias (particularmente la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y posteriormente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) “que marcan el establecimiento de la institución del *servidor público*, por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir de una calidad especial y del establecimiento de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función”.³²

Al hacer referencia a la función pública se alude directamente al régimen aplicable al personal administrativo, quienes son las personas físicas que dentro de la organización administrativa del Estado son los que aportan su actividad intelectual o física para lograr la realización de los fines del Estado, con lo medios de que dispone.³³

³¹ Trayter, Juan Manuel, “Manual de derecho disciplinario de los funcionarios públicos” Marcial Pons, Ediciones Jurídicas S.A., Madrid, 1992, página 23 y 24.

³² DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, 5ª Ed. Edit. Porrúa, México, 2005, página 92.

³³ CASTREJON García, Gabino Eduardo, “Sistema jurídico sobre la responsabilidad de los servidores públicos”, Op. Cit., página 117.

A través del concepto de funcionario público, según se expresa en la exposición de motivos de las reformas al Título Cuarto Constitucional, se pretendió incluir a todos los trabajadores del Estado por la idea de servicio que debe imperar en ellos, dejando a un lado la discusión doctrinal del régimen jurídico por el cual se sujetan a éste:

“ARTÍCULO 108.

Propone nuevos principios constitucionales para determinar el alcance personal y federal sobre responsabilidades de los servidores públicos. Para ello es necesario sujetar a responsabilidad a todo servidor público y asentar un principio general de responsabilidad por el manejo de fondos y recursos federales.

Son las bases constitucionales para establecer las obligaciones igualitarias las que deben estar sujetos todos los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal. Se trata de que todo el que desempeñe una función pública, está sujeta a las responsabilidades inherentes a ella.”

A partir de esta idea de servidor público y su delimitación en materia de obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación con su calidad laboral y cuyo contenido regula el Derecho Administrativo³⁴ (concretamente, el derecho disciplinario desde el punto de vista de su función sancionadora).

Así las cosas, a través de la figura de la *función pública* se estudia la relación de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados desde el punto de vista del Derecho Administrativo y es definida como “la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares”.³⁵

III.1.1 Ramas que contempla el régimen de la función pública.

El régimen de la función pública resulta variado y existen mínimo dos ramas que lo regulan: el derecho disciplinario y el derecho burocrático. El primero de ellos regula el comportamiento de los servidores públicos y el segundo las relaciones laborales del servidor público.³⁶

A través del artículo 108 de la Constitución Federal, toda persona que de alguna forma participe en el ejercicio de la función pública se le otorga el carácter de servidor público, y

³⁴ Ídem.

³⁵ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo” Primer Curso, Ed. Limusa, México 1999, página 145.

³⁶ CASTREJON García, Gabino Eduardo, Op. Cit., página 153.

esa participación puede ser como consecuencia del desempeño de un empleo, pero también puede ser en razón de un cargo o comisión que no le den el carácter de empleado público o de trabajador al servicio del Estado.³⁷

Por lo tanto, debido al carácter autónomo otorgado por las reformas constitucionales al Título Cuarto, las responsabilidades administrativas y el régimen disciplinario en las que se encuentran inmersas, deben ser estudiadas conforme a su propia legislación, la cual establece principios, instituciones y procedimientos propios, totalmente ajenos al ámbito laboral.

III.1.2 El ejercicio de la función pública y sus bases constitucionales.

La base constitucional de la función pública, se encuentra en el artículo 108, el cual como se vio anteriormente, establece quienes deben ser considerados como servidores públicos.

Toda vez que la función pública implica la actividad que realiza el Estado a través de sus órganos, ello nos obliga a referirnos a la división de poderes, como forma a través de la cual se manifiesta el ejercicio del poder del Estado y que requiere de medio idóneos que permitan su expresión.

Al respecto, es necesario precisar que esta forma de interpretar la función pública es la concepción clásica adoptada por la doctrina, quien la divide desde el punto de vista formal en función administrativa, legislativa y judicial. Dicha división se basa en los órganos que realiza la función y que constituyen los medios a través de los cuales se manifiesta el ejercicio del poder público.

A través de dichos órganos, se manifestará la voluntad pública y son precisamente las normas jurídicas las que prevén su existencia, su integración, esfera de actuación y sus alcances. Para la manifestación de la voluntad estatal naturalmente se necesitará de la participación de una persona (funcionario público) que externe esa voluntad, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como expresión del

³⁷ Ídem, página 95.

órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo.³⁸

Los órganos del Estado se encuentran depositados en los tres poderes de la Unión: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, tal y como lo dispone el artículo 49 de la Constitución Federal, que señala:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

(...)

Sin embargo, no son los únicos que ejercen la función pública, pues actualmente existen los llamados órganos autónomos creados por la Constitución Federal a quienes se les encomienda determinada función, como lo es la electoral.

En el presente apartado me referiré a la concepción clásica de la función pública vista desde el punto de vista formal a nivel federal, a la función pública que ejercen los Estados como entidades autónomas, al Distrito Federal, a uno de los organismos autónomos a los que se les ha encomendado la función electoral y a los demás que por el manejo de recursos públicos que se les ha encomendado una función pública en especial.

III.1.2.1 El Poder Legislativo.

La función pública de los miembros que integran el Poder Legislativo está determinada por el Capítulo II de la Constitución Federal, siendo las principales aquellas establecidas en el artículo 73. Entre dichas funciones destacan las siguientes:

1. Imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;
2. Dar bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

³⁸ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, “Sistema de Responsabilidades de los servidores públicos”, Op. Cit., página 65.

3. Impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;
4. Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 Constitucional;
5. Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
6. Dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
7. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
8. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

III.1.2.2 El Poder Ejecutivo.

En cuanto al Poder Ejecutivo, la bases para la regulación de su función está en el Capítulo III del Título Tercero de la Constitución Federal, siendo de especial relevancia lo dispuesto en los artículos 80, 87 y 89, que señalan:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Derogada.

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX.- Derogada.

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Respecto a la atribución establecida en la fracción I del anterior artículo, el artículo 90 de la Constitución Federal señala que la función administrativa encomendada al Poder Ejecutivo se dará por medio de la Administración Pública Federal, la cual es definida por el maestro Acosta Romero de la siguiente manera:

“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”³⁹

La ley reglamentaria de dicho precepto constitucional es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que establece las bases y formas de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Al respecto, es preciso aclarar que la función encomendada a la Administración Pública Federal no solamente es de carácter administrativo, sino que como expondré más adelante, la misma puede tener aspectos jurisdiccionales si la norma le encomienda dirimir algún tipo de conflictos, tal y como se aprecia en materia disciplinaria.

III.1.2.3 El Poder Judicial.

La función pública del Poder Judicial, regulado en el Capítulo IV del Título Tercero de la Constitución Federal, se da a través de los órganos que la integran y que en términos del artículo 94 son: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. Las funciones de este poder están establecidas en los artículos 99, 103, 104 y 105 y entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

³⁹ ACOSTA Romero, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, 2ª Ed., Edit. Porrúa, México 1998, pág. 108

1. Mediante el Consejo de la Judicatura Federal, determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.
2. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia.
3. A los tribunales de la Federación resolver toda controversia que se suscite:
 - Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
 - Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
 - Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

III.1.2.4 Los Estados que integran la Federación.

En términos del artículo 108 de la Constitución Federal, la función pública también es ejercida por los servidores públicos del orden estatal (incluyendo el municipal, que también se compone de miembros de elección popular y que manejan recursos públicos). El poder público de los Estados, también se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal y como lo señala el artículo 116 de la Constitución Federal que dispone:

Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

(...)

En virtud de la autonomía otorgada por la Constitución Federal a los Estados, sus funciones únicamente están limitadas a lo establecido en el artículo 117 de la Constitución Federal que dispone:

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.

II.- Derogada.

III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado.

IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

Asimismo, en el ámbito municipal, la función pública tiene entre sus bases constitucionales más importantes, las señaladas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, que dispone:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
 - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;
- (...)

III.1.2.5 El Distrito Federal.

También los miembros de la Administración Pública, del Poder Judicial y de la Asamblea Legislativa, todos del Distrito Federal, ejercen una función pública sujeta al sistema de responsabilidades administrativas establecido en la Constitución Federal, de las cuales en términos del artículo 122 de nuestra carta magna, destacan las siguientes:

1. En cuanto hace a la Asamblea Legislativa:

- Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

- Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal.

- Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.
- Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio.
- Normar la protección civil, justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social.
- Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.
- Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.
- Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, entre otras.

2. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

- Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.

III.1.2.6 El Instituto Federal Electoral y los administradores de recursos públicos en general..

El Constituyente en el artículo 108 prestó especial atención a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, al cual se le han otorgado especialmente las siguientes funciones:

Artículo 41. (...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

III.- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivo, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

(...)

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

(...)

Asimismo, el Constituyente otorgó en general a todos aquellos a los que se les encomienda el ejercicio de sus recursos públicos, el carácter de funcionario público para efectos del sistema de responsabilidades. Así las cosas, dentro de este concepto se reputarán como

servidores públicos, y por lo tanto, se les encomendará una función pública especial (manejo de recursos públicos), a organizaciones civiles a las que se destinan recursos públicos, o bien, a todo ente que goce de autonomía constitucional no contemplados dentro de los entes anteriormente señalados.

Asimismo, por ser organismos autónomos, tienen a su cargo el ejercicio de una función pública la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México. Al primero por disposición del artículo 102, inciso B, de la Constitución Federal se le encomendó la función de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conocer de las quejas y denuncias que se interpongan por los afectados de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, a excepción del Poder Judicial de la Federación. Al segundo por disposición del artículo 28, sexto y séptimo párrafos, de la Constitución Federal, se le encomendó como función principal procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros.

III.1.3 La función pública de la Administración Pública Federal como sujeto de la responsabilidad administrativa.

Pues bien, de todos estos organismos a los que se les ha encomendado la función pública, en el presente trabajo únicamente centraré mi atención en aquellos que ejercen la función administrativa en el Poder Ejecutivo Federal, es decir, en los servidores públicos que ejercen su función pública dentro de la Administración Pública Federal como sujetos de responsabilidad administrativa en términos del artículo 109, fracción III y 113 constitucionales.

La responsabilidad administrativa de este tipo de funcionarios está regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde se prevén las conductas que la originan, las sanciones aplicables, el procedimiento para aplicarlas y los funcionarios encargados de su instauración. A este conjunto de normas se les ha denominado régimen disciplinario y a través del mismo, el Constituyente pretende la protección de los valores intrínsecos al ejercicio de la función pública.

III.2 El Régimen Disciplinario.

El régimen disciplinario de los funcionarios públicos es definido como “el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que determinan los hechos ilícitos que pueden cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo y prevén las sanciones a imponer por la Administración Pública a resultas de un procedimiento administrativo específico”.⁴⁰

Esta potestad (al igual que la potestad administrativa sancionadora en general) se pone en marcha como consecuencia de una conducta antijurídica previamente tipificada que puede tener origen en una acción u omisión y la sanción que a ello recae no debe ser considerada como un fin en sí mismo, sino como un medio para satisfacer un fin superior, un interés de carácter público.

Pero ¿cuál es ese fin u objeto de la sanción disciplinaria?, ¿persigue la protección del orden general o social? O bien ¿persigue únicamente un correcto quehacer diario de la Administración, es decir, la autoprotección del aparato administrativo?.

Mediante el primero, la Administración Pública no buscará su propia defensa como organización sino que justifica su potestad represora en la protección del orden social general manifestándose en diversas esferas de la vida diaria (orden público, urbanismo, etc.) pudiendo además, ser sujetos activos todos los funcionarios. Este tipo de sanciones tendrán una semejanza con las punitivas (penales) y son reclamadoras en línea de principio de garantías.

Por el contrario, mediante la segunda la Administración únicamente persigue su propia protección como organización o institución, y es por tanto, una potestad doméstica con efectos sólo respecto de quienes están directamente en relación con su organización o funcionamiento y no contra los ciudadanos en general.⁴¹

⁴⁰ TRAYTER, Juan Manuel, “Manual de Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas SA, Madrid, 1992, página 23.

⁴¹ GARCIA Enterría y T.R. Fernández, “Curso de derecho administrativo”, Ila Ed. Civitas, Madrid, 1982, página150.

Al respecto, nuestros Tribunales han emitido diversos criterios que mas que esclarecer este aspecto, contribuyen a acentuar la confusión respecto al papel que desempeña el régimen disciplinario en México, pues en las tesis que han tratado el tema parecen confundir uno y otro. Así las cosas, si bien por una parte se reconoce que el régimen disciplinario inmerso en el sistema de responsabilidades administrativas tiene como objeto la protección del orden social, por otro lado ratifica que el mismo sólo tiene un carácter doméstico para la propia Administración Pública (autoprotección). Veamos los siguientes criterios:

REGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL. NO RECONOCEN NI TUTELAN INTERESES PARTICULARES. LOS PARTICULARES CARECEN DE INTERES JURIDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES. Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en una forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial, como titular de la potestad disciplinaria en este ámbito, y sus miembros como subordinados a ella. así sucede en el caso particular, según se advierte con la lectura de los artículos de la ley orgánica de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal comprendidos en su título decimo segundo, al tenor de los cuales el procedimiento previsto para la determinación de faltas administrativas se desarrolla con intervención exclusiva del tribunal, por conducto del magistrado visitador, y el juez acusado, sin que al denunciante se otorgue alguna intervención que se traduzca en la posibilidad de ofrecer pruebas, de alegar o de oponerse a los proveídos y providencias que se adopten en cada caso. en este orden de ideas, si dichas normas no reconocen ni tutelan intereses individuales, ni tampoco conceden a los particulares, ni aún aquellos que sean partes contendientes en los juicios en donde se produzcan irregularidades, facultad de exigir la imposición de sanciones por faltas disciplinarias, es incuestionable que tales particulares carecen de interés jurídico para impugnar los actos que se produzcan en materia de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no sólo porque la ley no les confiere derechos subjetivos, sino porque además no sufrirán ningún perjuicio ni obtendrán ninguna ventaja de los actos de aplicación de normas disciplinarias. así las cosas, aunque cualquier miembro de la colectividad este interesado en que se apliquen debidamente las normas disciplinarias sobre las personas físicas que encarnan a los órganos encargados de administrar justicia, lo cierto es que tal interés, al carecer del rango de derecho subjetivo por no recibir una protección jurídica directa, persiste únicamente como interés simple, de este modo, el único papel que pueden desempeñar los particulares, en su calidad de contendientes en un juicio cualquiera, es de denunciantes, según lo reconoce el artículo 280 de la ley orgánica de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal. su labor sera la de poner en marcha los mecanismos necesarios para que la organización judicial ejerza su potestad disciplinaria domestica, haciendo de su conocimiento las irregularidades cometidas por el servidor judicial, cuando a su parecer puedan ser constitutivas de alguna falta administrativa. no podría rebatirse tal conclusión con el argumento de la quejosa de que ella se beneficiaria particularmente si el juez fuera declarado responsable porque entonces cesaría su conocimiento del juicio hipotecario, toda vez que no existiendo regla de derecho que le otorgue el derecho a exigir la imposición de sanciones, seria irrelevante el supuesto beneficio que alega la revisionista, máxime que no existe certeza ni indicio que permita sostener que de continuar el juez la tramitación del juicio, el fallo le seria desfavorable o que el cambio de juez traería aparejada necesariamente una resolución favorable a sus intereses.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revisión 53/86. Carlota Silva de Otaduy. 1ro. de abril de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Gongora Pimentel. Secretaría: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Sostienen la misma tesis:

Amparo en revisión 333/86. Benigno Hernández de Santiago. 26 de abril de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 933/86. Carlota Silva de Otaduy. 28 de agosto de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1403/86. Saúl Uribe. 30 de septiembre de 1986. Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 1387/86. Armando Presa Fernández. 7 de octubre de 1986. Unanimidad de votos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Informes, Séptima Época. Informe 1986, Parte III. Pág. 120. Tesis Aislada.

Tesis de jurisprudencia 1/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 1120:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE. De conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona tiene derecho a presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; sin embargo, como el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, de ahí que aquél carezca de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa.

Contradicción de tesis 139/2005-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 9 de diciembre de 2005. Mayoría de tres votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y Juan Díaz Romero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

Tesis de jurisprudencia 1/2006. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de enero de dos mil seis.

Independiente del sentido especial de estas tesis (desde nuestro punto de vista, sumamente cuestionable), a través de ellas pareciera que nuestros Tribunales han aceptado que la materia disciplinaria, tiene como objeto garantizar la protección del orden social en general y por lo tanto, que a través del mismo se buscará en todo momento una óptima realización de la función pública, y le quintan cualquier rasgo que lleve a determinar que a través del mismo se puedan pretender la satisfacción de intereses particulares o individuales. Sin

embargo, a la vez denotan que esa protección sólo puede y debe darse por la propia Administración Pública, como titular del daño sufrido por la conducta irresponsable del servidor público, dejando a un lado cualquier posibilidad de intervención de terceros ajenos que no pertenezcan a esa estructura. Este rasgo “doméstico”, quedó clarificado por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "... que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. ..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

2a. CXXVI/2002

Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca. Tomo XVI, Octubre de 2002. Pág. 475. Tesis Aislada.

De las anteriores tesis, se puede establecer que ha sido tendencia de nuestros Tribunales inclinarse a la idea de que el poder sancionador que se ejerce a través del derecho disciplinario en México, es considerado como una potestad “interna” de índole “doméstico” que el legislador le otorga a la Administración Pública con el fin de proteger el adecuado funcionamiento de la organización administrativa frente a determinadas conductas de los sujetos –funcionarios- que la integran.

Sin embargo, no comparto de ninguna manera la anterior concepción, pues de la exposición de motivos de las reformas al Título Cuarto de la Constitución Federal y la profunda concepción social del Estado que recoge ese mismo ordenamiento en diversos de sus

artículos, hace más que discutible la concepción de que la potestad disciplinaria sea un derecho de carácter interno, doméstico y que no interesa socialmente.

En efecto, en la exposición de motivos de la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo ante el Constituyente, se precisó la necesidad de vincular el sistema de responsabilidades con los requerimientos sociales, de manera que a través del mismo se cumplan con las exigencias de la sociedad para combatir los actos arbitrarios e ilegales que afecten el ejercicio del buen servicio público.

Al respecto, se señaló lo siguiente:

“El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

(...)

Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas permitirán a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, a considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone.”

De hecho, el establecimiento de obligaciones que deben respetar los funcionarios públicos no están dirigidas a satisfacer necesidades internas de la Administración Pública, sino que las mismas deben respetarse principalmente frente a la sociedad y que se traducen en garantizar a favor de ésta un buen servicio público.

“La legislación vigente establece un juicio de carácter político para quienes tienen responsabilidad por el despacho de intereses públicos fundamentales. Pero hay una laguna legislativa respecto a las obligaciones que debe seguir todo servidor público frente a la sociedad y el Estado, así como respecto a las responsabilidades por su incumplimiento y las sanciones y los procedimientos administrativos para aplicarlas.

(...)

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se propone, establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.”

Lo anterior, fue más adelante sostenido por la Comisión encargada de elaborar el dictamen correspondiente de reformas constitucionales de la Cámara de Diputados, de la siguiente manera:

“Hay que establecer normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo.

(...) Los empleos, cargos, comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que habrá que servir a los intereses del pueblo.

La guía es el Derecho, síntesis de la moralidad social, y lo primero es que sus fundamentos constitucionales se actualicen para satisfacer lo que los mexicanos esperamos del servicio público.”

Conforme a todo lo anterior, no cabe duda que la principal inquietud del Constituyente al establecer el sistema de responsabilidades en México, fue fundamentalmente mantener un sano vínculo entre Administración y sociedad, y para ello, primeramente determinó como uno de los factores que afectan la deficiencia de la función encomendada a la primera y que incide directamente en la segunda (la sociedad). Por lo tanto, cualquier acto indebido que afecta las relaciones Administración-funcionarios afectan no sólo a la Administración en sí misma, sino al resto de la sociedad a la cual sirven. Pido recordar al respecto que “los funcionarios no existen sólo porque trabajan para la Administración sino que existen porque trabajan para los ciudadanos a través de una organización (Administración); la Administración no es un fin en sí misma, sino un medio hacia otro fin (servicio a los ciudadanos), la protección jurídica de este medio (organización) está efectivamente justificada, más no aisladamente (“domésticamente”), sino en relación al objeto (también jurídicamente) a que está protegido”.⁴²

Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista el carácter social que impera en nuestra Constitución Federal, a través del reconocimiento y tutela de derechos sociales, como el derecho a la salud, a la educación, etc., establecidos con el objeto de coordinar y armonizar los diversos intereses de una comunidad, mediante la redistribución de bienes y servicios, en busca de una justicia social.

⁴² TRAYTER, Juan Manuel, “Manual de Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos”, Op. Cit., página 63.

Así las cosas, el sistema de responsabilidades, y por lo tanto, su régimen disciplinario, debe de ser concebido como algo que nos atañe a todos y no simplemente como algo de carácter doméstico de la misma Administración.

Asimismo, no se debe perder de vista que el artículo 113 de la Constitución Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y más adelante, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos al regular el régimen disciplinario, tutelan valores que de una manera más destacada pueden afectar al bien que se pretenden proteger: *el buen funcionamiento del aparato administrativo*, o dicho de otra manera, *el buen servicio de la administración pública a favor de los ciudadanos*.⁴³

Por lo tanto, el fundamento sobre el cual debe sustentarse todo sistema jurídico en materia de responsabilidades debe ser precisamente la eficiencia de la actuación administrativa, necesaria para la correcta protección del interés público.

La eficiencia de la actuación administrativa en México y consecuentemente su buen funcionamiento descansa en los siguientes principios: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Y para lograr su cumplimiento, se proporciona a la misma Administración Pública la potestad de imponer sanciones (facultad sancionadora), es decir, imponer a los administrados (funcionarios públicos) un mal como consecuencia de una conducta que afecte dichos principios.⁴⁴

La afectación a dichos principios en términos de la legislación secundaria, constituyen actos ilícitos que merecen ser sancionados primeramente por la afectación al buen funcionamiento de ésta, y consecuentemente, por la afectación que redundando directamente en los ciudadanos y en la población en general.

Aunado a lo anterior, la fuerza que han tenido últimamente las garantías sociales y la necesidad del constituyente para lograr su protección, pone de manifiesto precisamente la

⁴³ Ídem, página 24.

⁴⁴ Ídem.

necesidad del Constituyente de no dejar sin protección a la población en general frene a cualquier acto que le afecte (inclusive de forma colectiva).

Así las cosas, el objetivo del régimen disciplinario será siempre lograr el buen funcionamiento del servicio público que presta, y su razón de ser radica precisamente en la sociedad a la que presta dicho servicio público. Lo anteriores, se dará en función del efectivo cumplimiento de obligaciones estatuidas en las leyes o en la misma Constitución Federal, o bien, para el cumplimiento de los fines que se persiguen como Estado de Derecho.

Por lo tanto, reitero mi separación del criterio que al respecto a sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que la potestad sancionadora otorgada mediante el régimen disciplinario tiene únicamente fines domésticos o tiende a satisfacer necesidades internas de la Administración Pública, pues tanto el mismo constituyente en la exposición de motivos en las reformas que erigieron nuestro actual sistema de responsabilidades, como los fines propio del Estado de Derecho que se han decido asumir, y la concepción social recogida por nuestro máximo ordenamiento, nos demuestran que éste existe en razón de la sociedad a la cual sirve, quien será directamente la afectada por el incumplimiento de los valores fundamentales que deben regir la función pública.

III.2.1 Infracción disciplinaria.

El Estado de Derecho se define como aquél Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo. Esto es, el Estado de derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados y controlados por el Derecho. En ese sentido, un Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario.⁴⁵

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, un Estado de Derecho se define como la exigencia a los servidores públicos del cumplimiento de sus obligaciones

⁴⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 11ª Ed., Tomo D-H, Edit. Porrúa, México, 1998, página 1328.

legalmente estatuidas, y en su caso, de la aplicación de las sanciones correspondientes por su incumplimiento.

En ese sentido, el Constituyente en la exposición de motivos de la reforma anteriormente precisada, señaló:

“el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.”

Por lo tanto, nuestro Estado de Derecho en materia de responsabilidades administrativas, debe exigir en todo momento a los actores encargados de la aplicación de las normas, encontrar dentro de éstas (o en su caso, crearlas) las vías y los mecanismos necesarios y eficaces para que cada una de las obligaciones legalmente impuestas a los servidores públicos sean exigibles y en su caso sancionable su incumplimiento.

Pues bien, la infracción administrativa consiste precisamente en la contravención a una norma de carácter administrativo y es definida como aquellos “actos u omisiones definidos por el legislador por el incumplimiento de las obligaciones administrativas, que son sancionadas en el ámbito de la administración pública.”⁴⁶

Para la configuración de una infracción administrativa, primeramente se deben tener obligaciones estatuidas en una ley o en un acto individualizado de carácter administrativo cuyo cumplimiento sea exigido por una autoridad administrativa, la cual estará facultada para la imposición de las sanciones correspondientes también establecidas en un ordenamiento de carácter administrativo.

La infracción disciplinaria necesariamente constituye una infracción de carácter administrativo, pues se derivan del incumplimiento de obligaciones de tipo administrativo el cual es sancionado dentro del ámbito administrativo, sin embargo, se distinguen de éstas por el carácter que tiene el sujeto obligado (funcionario público), y la situación que guarda éste con la Administración Pública.

⁴⁶ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H., “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, Op. Cit, página 100.

Tradicionalmente, la doctrina ha diferenciado la infracción disciplinaria del resto de las infracciones administrativas, por la relación de supremacía especial que vincula al funcionario con la Administración, es decir, por formar parte de lo que se ha entendido como “relación especial de sujeción”.

Este tipo de relaciones se distinguen de las “situaciones de sujeción generales” en las que se encontrarían todos los ciudadanos, por las siguientes características:

1. Acentuada situación de dependencia, de la cual emanan determinadas obligaciones;
2. Estado general de libertad limitada;
3. Existencia de una relación personal;
4. El hecho de que el individuo tiene que obedecer órdenes, las cuales no emanan directamente de la Ley;
5. El hecho de que dicha situación se explica en razón de un determinado fin administrativo, etc.⁴⁷

Conforme a esta concepción, las infracciones cometidas en esa esfera han sido diseñadas con motivo de la disciplina interna por la que se rigen las relaciones empleado-Administración y la sanción impuesta no persigue la protección del orden general sino el correcto quehacer diario de la Administración.

Sin embargo, como señalé en el anterior apartado, me separo de esta concepción clásica que hasta la fecha ha sido manejada por la doctrina mexicana, pues actualmente nadie puede negar que los funcionarios públicos con motivo de las sanciones previstas en las leyes de responsabilidades administrativas, gozan como todo individuo de garantías fundamentales, las cuales deben ser respetadas por el órgano que pretende imponer la sanción. Lo anterior, tal y como se desprende de los siguientes criterios adoptados por nuestro Poder Judicial de la Federación:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FALTA DE CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA, AUN CUANDO EL CITADO DISPOSITIVO LEGAL NO ESTABLEZCA SANCIÓN ALGUNA

⁴⁷ DIEZ, Manuel María, “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Edit. Plus Ultra, 1981, tomo II, página 59.

POR INCURRIR EN ESA OMISIÓN. La disposición constitucional mencionada establece una garantía de seguridad jurídica, entendida como derecho subjetivo público otorgado a favor de los gobernados y oponible a los órganos del Estado, cuyo objeto es exigir a estos últimos el cumplimiento de ciertos requisitos con antelación a la emisión del acto que pudiese afectar la esfera jurídica de los individuos, con lo que se pretende no dejarlos en estado de indefensión o incertidumbre jurídica, y lograr la subsistencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones. Asimismo, el texto constitucional examinado, también prevé la garantía de audiencia conforme a la cual, todo gobernado tiene derecho frente a las autoridades administrativas y judiciales a que se le otorgue oportunidad de defensa por medio del ofrecimiento de pruebas y formulación de alegatos en todos aquellos casos en que pueda ser afectada su esfera jurídica. La prerrogativa analizada debe ser respetada por los órganos legislativos, quienes deben establecer en las leyes que expidan los mecanismos procesales indispensables para respetar la garantía examinada. En esas condiciones, la simple omisión de las autoridades de observar la regla de procedimiento aludida, implica la transgresión al artículo 14 constitucional, ya que esa situación origina por sí sola dejar al gobernado en estado de indefensión. Consecuentemente, la falta de respeto del derecho público subjetivo se actualiza con independencia de que el artículo 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establezca sanción alguna por no celebrarse la audiencia con la presencia del probable responsable. (Énfasis añadido).

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.7o.A.386 A

Revisión contenciosa administrativa 28/2005. Contralor Interno de la Delegación Iztapalapa del Gobierno del Distrito Federal. 13 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XXII, Agosto de 2005. Pág. 2013. Tesis Aislada.

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 63 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA RESPETA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. Al disponer el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que la autoridad administrativa facultada para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, podrá abstenerse de sancionar al servidor público infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes, circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, respetando los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, porque del contenido del citado artículo 63 deriva que, dentro de las normas que conforman el marco jurídico impuesto a la autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador impositivo, también se encausó su actuación para abstenerse de sancionar al servidor público infractor al limitar, en la medida legislativamente establecida, el ejercicio discrecional de su atribución, de tal manera que se observan las condiciones de certeza de una situación jurídica definida, que garantiza el respeto a los señalados principios constitucionales, dentro del marco que conforma el referido sistema sancionador de los actos u omisiones de los servidores públicos que fija la ley federal relativa. (Énfasis añadido).

2a. CLXXX/2001

Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Septiembre de 2001. Pág. 716. Tesis Aislada.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, LA AUTORIDAD DEBE BUSCAR EL EQUILIBRIO ENTRE LA CONDUCTA INFRACTORA Y LA SANCIÓN A IMPONER. De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecer sanciones de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con su conducta. De esta manera, por dispositivo constitucional, el primer parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa por la responsabilidad administrativa de un servidor público, es el beneficio obtenido o el daño patrimonial ocasionado con motivo de su acción u omisión. Por su parte, el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de contenido semejante al precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, además del señalado con antelación, los siguientes elementos: I. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley; II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad en el servicio; y, VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa. Por ejemplo, si la autoridad atribuye a un servidor público el haber extraviado un expediente, y esa conducta la estima grave, pero sin dolo o mala fe en su comisión; reconoce expresamente que no existió quebranto al Estado, ni beneficio del servidor público; valoró la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del empleado de gobierno, toda vez que la perseverancia en el servicio público no debe tomarse como un factor negativo; tomó en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, y no obstante lo anterior, le impuso la suspensión máxima en el empleo, es inconcuso que tal sanción es desproporcionada y violatoria de garantías individuales. (Énfasis añadido).

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

I.7o.A.301 A

Amparo directo 1217/2004. Julio César Salgado Torres. 12 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 714, tesis 2a. CLXXIX/2001, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTÍCULOS 47, 53, FRACCIÓN IV, Y 54, EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA."

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XX, Julio de 2004. Pág. 1799. Tesis Aislada.

Aunado a lo anterior, como se vio anteriormente, es sumamente cuestionable que en un Estado Social de Derecho como el nuestro se considere que el régimen de responsabilidades administrativas sólo es importante en medida del daño ocasionado a la Administración Pública, pasando por alto o soslayando el daño que las conductas ilícitas de los funcionarios públicos causan a cada miembro de la sociedad directamente.

III.2.1.1 Afectación de la infracción disciplinaria

En efecto, la afectación que puede producir la infracción disciplinaria no sólo importa a la Administración Pública, quien indudablemente sufre un daño con la conducta ilícita del funcionario, al faltar a sus obligaciones impuestas, sino también a los ciudadanos considerados colectivamente o en lo individual.

Si un individuo de un estado social bajo le es negada la prestación de un servicio público, no obstante cumplir con todos los requisitos para ello ¿está afectando esa situación la esfera externa de la Administración Pública? ¿afecta o no directamente al individuo que requiere el servicio? Si un funcionario público adopta “acuerdos” manifiestamente ilegales que causen perjuicios graves a los ciudadanos ¿infringe o no esa actitud el orden jurídico general o la buena marcha de la Administración Pública?

Lo anterior se explica en razón del bien jurídico que se pretende proteger con la sanción de la conducta ilícita: el buen funcionamiento de la Administración Pública, que como se vio, su afectación tendrá repercusiones directas en la sociedad a la cual sirve (ya sea considerada colectivamente o individualmente).

III.2.2 Sanciones disciplinarias.

La potestad disciplinaria otorgada a la Administración Pública implica la facultad de imponer a los administrados (funcionarios públicos) un mal como consecuencia de una conducta que afecte dichos principios (sanción).

La afectación a los principios que deben regir la función pública, constituyen actos ilícitos que merecen ser sancionados primeramente por afectación al buen funcionamiento de ésta, y consecuentemente, por la afectación que redundo directamente en los ciudadanos y en la población en general.

Las sanciones disciplinarias por la naturaleza del órgano que las aplica son sanciones administrativas.

Al respecto Otto Mayer señala que las sanciones disciplinarias se explican en virtud de que “la relación de servicio del derecho público implica necesariamente una fidelidad y una devoción especial. Cualquier contravención no representa, pues, solamente, un desorden que se ha de reprimir, sino que ese hecho aislado tiene una importancia mucho mayor porque de él pueden inferirse conclusiones acerca de la existencia de sentimientos que no están de acuerdo con aquella exigencia fundamental. No le conviene, pues al poder público tener tales servidores. Por lo tanto, reacciona contra la persona en falta mediante penas. Esas penas son *peonae medicinales* en el sentido del derecho canónico. Tienen su razón de ser en el fin que persigue: el mejoramiento del servicio público.”⁴⁸

El objetivo de las sanciones disciplinarias será preservar la vigilancia de los valores de la función pública, independientemente de que con motivo de ella se origine otro tipo de sanciones como las de tipo penal y civil.

De esa manera, la potestad disciplinaria del Estado va estar siempre encaminada a restituir el buen funcionamiento de la Administración Pública, mediante la imposición de sanciones que logren restituir en la mayor medida de lo posible el daño que se le ocasionó con el actuar ilícito del funcionario.

El artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, prevé cinco tipos de sanciones disciplinarias:

1. La amonestación privada o pública, que es identificada como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito;
2. La suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
3. La destitución del puesto;
4. La sanción económica, que en términos del artículo 113 de la Constitución Federal deberá establecerse de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicio económicos causados por sus actos u

⁴⁸ MAYER, Otto, “Derecho Administrativo Aleman”, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1982, tomo IV, página 75.

omisiones, sin que exceda de tres tantos de los beneficios económicos obtenidos o de los daños o perjuicios económicos causados; e

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

Mediante la suspensión, destitución e inhabilitación se pretende sustraer del seno de la Administración Pública los elementos que originaron la afectación al bien tutelado (el buen funcionamiento del aparato administrativo), de tal manera que con ello se pretende reanudar nuevamente ese objetivo. Mediante la imposición de sanciones económicas se tratará de recuperar la afectación económica causada.

Los criterios para aplicar cada una de las anteriores sanciones, serán determinados en la legislación secundaria, y que en el caso que nos ocupa, se encuentran en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Aunque en la referida ley no se desprende el orden en que las anteriores sanciones deben aplicarse (lo cual deja en manos de la autoridad determinar su imposición) para su aplicación la autoridad correspondiente debe atender a los siguientes criterios (artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos):

1. Establecer la gravedad de la infracción,
2. Tomar en consideración la situación socioeconómica del infractor, las condiciones exteriores en las que realizó y los medios de ejecución empleados,
3. La reincidencia del servidor público, y
4. El monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Además, la imposición de sanciones debe quedar asentada en un registro llevado por la Secretaría de la Función Pública de acuerdo a lo señalado en el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los fines específicos que se persiguen con la sanción disciplinaria son los siguientes:

1. Restringir la esfera de derechos del infractor, y

2. La reparación del daño causado⁴⁹.

Respecto a éste último aspecto, toma especial relevancia las reformas hechas al artículo 113, segundo párrafo, de la Constitución Federal, a través de las cuales se introdujo la responsabilidad patrimonial del Estado, pues éste será el instrumento a través de los cuales los particulares afectados por las infracciones disciplinarias cometidas por los funcionarios públicos en su perjuicio, pueden reclamar del Estado la reparación del daño causado.

Al respecto, la referida ley establece 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 (artículo 1°).

III.2.3 Sujetos.

Como se señaló en apartados anteriores, son sujetos de sistema de responsabilidades administrativas los funcionarios públicos señalados en el artículo 108 de la Constitución Federal. No obstante lo anterior, las leyes secundarias que reglamentan el artículo 113 regulan de manera especial a cada uno de dichos sujetos.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente se regulan las responsabilidades administrativas en incurren los servidores públicos federales previstos el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución Federal así como los que apliquen o manejen recursos públicos federales.⁵⁰

Así las cosas, son sujetos de las responsabilidades administrativas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos los siguientes:

- a) Los representantes de elección popular (senadores y diputados al Congreso de la Unión y diputados de la Asamblea del Distrito Federal),

⁴⁹ DELGADILLO Gutiérrez, Luis H., “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, Op. Cit., página 120.

⁵⁰ Artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación (ministros de la Suprema Corte de la Nación, magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Consejeros de la Judicatura Federal, magistrados unitarios y colegiados de circuito y jueces de distrito).
- c) Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral (consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo, entre otros).
- d) Los funcionarios y empleados y en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal (secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, Procurador General de la República, los Directores Generales y sus equivalentes en los organismos públicos descentralizados, entre otros).
- e) Todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñen un cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, pues los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, del Poder Legislativo Federal, tribunales autónomos, el Instituto Federal Electoral, de la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México y demás órganos jurisdiccionales e instituciones determinados en las demás leyes, son sujetos de responsabilidad administrativa pero no con base en esta ley, sino con base en sus leyes respectivas, en las que determinaran los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades correspondientes.

Aunado a lo anterior, también es de destacarse que, contrario a lo que normalmente se ha establecido, los altos funcionarios si bien son sujetos únicos de responsabilidad política, ello no los exonera de ser también sujetos de responsabilidad administrativa.

III.2.4 Conductas que dan origen a la responsabilidad administrativa.

En términos de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal, los servidores públicos deben sujetar su desempeño a los principios de legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia, y en el artículo 113 del mismo ordenamiento se estableció que los ordenamientos legales en donde se regulen las obligaciones de los servidores públicos, deben atender a los anteriores principios.

Dichos principios se reconducen a través de las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establecen las obligaciones específicas de los servidores públicos.

El principio de legalidad encuentra sustento en las fracciones II, III, IV, V, VIII, XV, XVI, XVIII, XXI, XIX y XXIV del artículo 8, que se traducen en las siguientes obligaciones:

1. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia conforme a los ordenamientos legales y cumplir las leyes.
2. Sujetar su conducta a las normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.
3. Ejercer sus facultades dentro del marco de los ordenamientos legales.
4. Utilizar la información reservada a la que tengan acceso por su empleo cargo o comisión, exclusivamente para el cumplimiento de sus funciones.
5. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de haber concluido el periodo para el cual se le designó, o en su defecto, abstenerse de ejercer las funciones que tenían asignadas cuando, por cualquier causa, hubiere cesado.
6. Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial ante la Secretaria de la Función Pública.
7. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaria de la Función Pública.
8. Informar al titular de la dependencia, o en su caso, al titular de la entidad, de los actos u omisiones que cometan los servidores públicos sujetos a su dirección, cuando incumplan alguna de las obligaciones señaladas la ley reglamentaria o de las normas que al efecto se expidan.
9. Abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servidor público.

10. Abstenerse de inhibir al quejoso en la presentación de la queja o denuncia o de realizar una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.
11. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas, proporcionando la documentación e información que le sean requeridas en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes.
12. Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, así como permitir el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes y documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar también el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado.

En cuanto al principio de honradez, el mismo se reconoce en las fracciones XI, XII, XIII, XIV y XX consistentes en:

1. Excusarse de intervenir, en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
2. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones y hasta un año después de haber concluido su empleo, cargo o comisión, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero u objetos, mediante la enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario. O cualquier donación, empleo, cargo o comisión, para sí o para las personas que tenga una relación personal, familiar o de negocios, y 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, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

3. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales –para él o para las personas con las que tenga relación personal, familiar o de negocios –, a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga.
4. Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, contratación, nombramiento, designación, promoción, cese o sanción de cualquier persona, o en su caso, cuando el servidor público, por esta situación, satisfaga un interés personal, familiar o de negocios, o que pueda derivar algún beneficio o ventaja para el servidor público o para cualquier persona física o moral con las que guarde relación profesional, comercial o industrial.
5. 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.

El principio de lealtad (altamente criticado por ser considerado como un elemento sumamente objetivo) se encuentra implícito en las fracciones V, VII, XI, XXII y XXIII consistentes en:

1. Custodiar y cuidar la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.
2. Impedir o evitar el uso o sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de la documentación e información a la que tenga acceso por su empleo, cargo o comisión.
3. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios, el incumplimiento de las obligaciones del servicio público.
4. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en que presten sus servicios las dudas fundadas que surjan sobre la procedencia de las órdenes que reciba.
5. Informar por escrito al jefe inmediato, y en su caso al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos en los que tenga interés familiar,

personal o de negocios, incluyendo aquellos en los que pueda resultar un beneficio económico para el servidor público, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales laborales o de negocios o para socios o para la sociedad de las que el servidor público, o las personas referidas, formen o hayan formado parte, y que sean de su conocimiento y observar las instrucciones que por escrito reciba de su atención, trámite o resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

6. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado.
7. Abstenerse de adquirir para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, bienes muebles que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

El principio de imparcialidad está reconocido en las fracciones I, VI, IX, X, XVI y XVII que contienen las obligaciones siguientes:

1. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con imparcialidad a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.
2. Abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
3. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores.
4. Abstenerse de otorgar indebidamente a sus subordinados licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo, o concederle otro tipo de percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

5. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de aquel que haya sido inhabilitado, mediante resolución firme, para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
6. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con sus obligaciones previstas en el artículo 8.

El principio de eficiencia se encuentra inmerso en las fracciones I, IV y V, las cuales contienen las siguientes obligaciones:

1. Cumplir al máximo la diligencia del servicio que le sea encomendado y abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio.
2. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia y rectitud a las personas con que tenga relación con motivo de éstos.
3. Utilizar los recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a los fines que están afectos.⁵¹

El incumplimiento de cualquier de estas obligaciones dará lugar al procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley y la aplicación de las sanciones correspondientes.

III.2.5 Los órganos de control del régimen disciplinario.

Los órganos a los cuales se les encargó la facultad de velar el cumplimiento de las anteriores obligaciones, se les confirió el poder para castigar las infracciones disciplinarias que atente contra los principios que rigen la función pública.

Esta potestad disciplinaria recae, a excepción de la Administración Pública Federal, en las siguientes autoridades:

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

⁵¹ Sobre la clasificación de los principios que rigen la función pública, ver a ORTIZ Soltero Sergio, "Responsabilidades legales de los servidores públicos", 3ª Ed., Edit. Porrúa, México, 2004, páginas 142 a 146.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Los tribunales del trabajo y agrarios.
- El Instituto Federal Electoral.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El Banco de México y
- Los demás órganos jurisdicciones e instituciones que determinen otras leyes.

En el caso de la Administración Pública Federal, esta potestad recae en la Secretaría de la Función Pública (fracción II del artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) por medio de la instrucción de los procedimientos para la aplicación de las sanciones.

III.2.6 El procedimiento disciplinario.

Para que la autoridad competente pueda imponer las sanciones disciplinarias en contra de un funcionario público por incumplimiento a sus obligaciones, deben ceñirse al procedimiento establecido para tal efecto en las normas correspondientes.

Este procedimiento está previsto en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y ante la ausencia de reglas aplicables para el mismo, debe aplicarse de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, tal y como lo dispone el artículo 47 de la referida ley.

Ahora bien, ¿en que momento inicia el procedimiento disciplinario?

Algunos autores consideran que el procedimiento disciplinario inicia con la presentación de la queja o denuncia prevista en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De hecho, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 49 así lo señala:

Artículo 49. En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Para otro sector de la doctrina, la queja o denuncia no inicia por sí misma el procedimiento disciplinario, sino que únicamente aporta la noticia inicial de la infracción frente a la cual el órgano competente acuerda o no su iniciación.⁵²

Me adhiero a la primera concepción señalada, pues la queja o denuncia no simplemente constituye una simple “noticia inicial” sino que es el elemento que pondrá en marcha el aparato administrativo para determinar la existencia o no de infracciones disciplinarias. El procedimiento administrativo, contrario a lo que se percibe, no simplemente está constituido por etapas para salvaguardar la garantía de audiencia a favor del infractor, sino que el mismo constituye todos y cada uno de los actos que la Administración Pública realiza para determinar la existencia o no de elementos constitutivos de responsabilidad.

Para Humberto Delgadillo esta etapa se denomina de *Investigación*⁵³, es parte del procedimiento disciplinario y puede originarse a petición de un particular o bien de manera oficiosa. Propiamente, la ley no dispone expresamente que dicho procedimiento pueda iniciarse de manera oficiosa, pero está implícitamente reconocido en algunos artículos que señalan que la Secretaría de la Función Pública con motivo de sus investigaciones lo puede iniciar.

En esta etapa las contralorías internas o la Secretaría de la Función Pública directamente se allegan de todos los elementos necesarios para determinar si efectivamente podrían existir indicios de incumplimiento a sus obligaciones por parte del funcionario público.

Previa o posteriormente al citatorio, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades pueden determinar la suspensión temporal del empleo del funcionario si así lo estima conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones.

⁵² LAFUENTE Benaches, Mercedes, “El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado”, Edit. Tirant lo blanch, Valencia, 1996, página 111.

⁵³ DELGADILLO Gutiérrez, “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, Op. Cit., página 178.

El resultado de dicha etapa puede darse en dos sentidos: (i) en el emplazamiento del funcionario público para respetar su derecho de defensa, a través de la aportación de pruebas y manifestaciones, o bien, (ii) en el de determinación de inactividad procesal por no encontrar los elementos suficientes para ello.

Si la resolución es en el sentido de no iniciar el procedimiento sancionador, el expediente se envía a su archivo definitivo y concluye la instancia iniciada por el particular o la autoridad correspondiente.

Si la resolución es en el sentido de iniciar en contra del funcionario el procedimiento disciplinario, se procede a citar al presunto responsable para una audiencia, en la que se recibirán sus manifestaciones y las pruebas en las que se apoye. Entre la fecha en que se entrega el citatorio y la fecha de celebración de la audiencia debe mediar un plazo no menor de 5 días ni mayor de 15.

La audiencia se llevará a cabo con la intervención de los interesados y en ella se recibirán los alegatos y pruebas que aporte el funcionario y si de su desarrollo se determina la necesidad de nuevas diligencias por falta de elementos para resolver o por la aparición de una nueva presunta irregularidad, deberá citarse nuevamente al servidor público, en los términos antes mencionados.

Integrado el expediente con los elementos necesarios que permitan a la autoridad formarse una clara decisión de los hechos, el procedimiento entra a la etapa de resolución, la cual deberá dictarse en un plazo máximo de 45 días prorrogables por una sola ocasión por un plazo igual y ser notificada dentro de los 10 días hábiles siguientes al interesado, su jefe inmediato y al titular de la Dependencia o entidad.

El sentido de la resolución puede ser (i) resolviendo la inexistencia de responsabilidad, o (ii) imponiendo al infractor las sanciones correspondientes. Si la conducta del servidor reviste el carácter de grave y puede tipificarse como delito, se dará vista al Ministerio Público Federal para el ejercicio de las acciones penales correspondientes.

La última etapa del procedimiento sancionador se inicia con la notificación de la resolución al funcionario, y en términos del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos su ejecución será inmediata. Sin embargo, ésta puede ser suspendida por la interposición del afectado del recurso administrativo de revocación previsto en el artículo 27 de la Ley, o bien por la interposición del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal Administrativa.

CAPÍTULO CUARTO

EL INTERÉS QUE TIENEN LOS PROMOVENTES DE UNA QUEJA O DENUNCIA EN MATERIA DISCIPLINARIA PARA ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO.

Como ya se vio, los artículos 109, fracción III y 113 de la Constitución Federal establecen los lineamientos a los que se debe sujetar la regulación secundaria en materia de responsabilidades administrativas.

Los referidos artículos establecen concretamente lo siguiente:

1. Los principios a los cuales se debe sujetar todo servicio público;
2. Las sanciones aplicables por el incumplimiento de esos principios;
3. El derecho que tenemos los gobernados para denunciar cualquier incumplimiento a dichos principios,
4. El derecho de indemnización a favor de los ciudadanos por la afectación causada con motivo del ilícito disciplinario, y
5. La obligación de establecer en leyes secundarias los mecanismos para hacer efectivos los anteriores puntos.

El objetivo de esta regulación es la protección de un bien jurídico de especial interés social (el *buen funcionamiento de la Administración Pública*), por lo que la correcta eficacia de los medios establecidos para sancionar y hacer exigible la reparación del daño causado a dicho bien por la comisión de cualquier conducta infractora, es un tema de especial importancia dentro del sistema de responsabilidades administrativas.

La queja o denuncia en materia de responsabilidades de los servidores públicos constituye precisamente un medio o instrumento que se le otorga a la sociedad no sólo para participar en la sanción de la infracción disciplinaria, sino también para requerir del Estado un pronunciamiento previo para exigir posteriormente el resarcimiento de los daños causados por las conductas que las originan. Por lo tanto, su instrucción es de especial trascendencia para

determinar la certeza sobre los actos ilícitos que despliega el funcionario público en perjuicio de la administración pública y de la misma sociedad.

Esta figura tiene su base constitucional en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que disponen:

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

(...)

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

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

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

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

El papel que juega esta figura dentro del sistema de responsabilidades administrativas y el vínculo que tiene respecto al bien preservado por el régimen disciplinario, será precisamente el objeto de análisis en el presente apartado, pues constituye un mecanismo a través del cual puede hacerse exigible cada unas de las obligaciones impuestas a la función pública y eventualmente, el resarcimiento de los daños causados. Por lo que a través de la misma puede hacerse eficaz el cumplimiento de los objetivos de nuestro Estado de Derecho.

IV.1 Intereses afectados que originan la presentación de la queja o denuncia.

Evidentemente, el incumplimiento de las obligaciones impuestas a los funcionarios públicos, y por ende, la afectación que ello causa al bien jurídico por éstas tutelado, afecta directamente a los entes estatales a los cuales dichos funcionarios prestan sus servicios, y que en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la Administración Pública Federal.

Sin embargo, la afectación al bien protegido por el sistema de responsabilidades no sólo puede dirigirse al aparato administrativo en el cual se desarrolla sino también puede reconducirse a los ciudadanos a los que sirve el funcionario público.

Lo anterior, pues cuando un funcionario público incumple con sus deberes afecta en general el buen funcionamiento del aparato administrativo, y por ende a todos aquellos a los cuales éste sirve, es decir, a los ciudadanos.

Así las cosas, considero que las quejas o denuncias presentadas por los ciudadanos pueden tener su origen en dos situaciones:

1. Cuando el ciudadano presencia o toma conocimiento de conductas realizadas por funcionarios públicos presumiblemente infractoras, con base en lo cual acude a la autoridad correspondiente para su investigación y eventual sanción;
2. Cuando el ciudadano es objeto de la afectación ocasionada por la conducta ilícita, ya sea a sus bienes, posesiones o derechos.

En ambos casos puede existir una posible afectación al bien jurídicamente tutelado por nuestra Constitución Federal: el buen funcionamiento de la Administración Pública. Sin embargo, en el primer caso, respecto al denunciante no existirá una afectación directa y concreta, sino a caso una expectativa de que ello pase si eventualmente requiere de un servicio que se encuentra mermado por el funcionario que se conduce ilícitamente, de ahí su interés en lograr la sanción de la conducta infractora.

Pero la valoración del segundo supuesto requiere de un estudio minucioso sobre la clase de afectación que la actuación ilícita del funcionario público provocó al gobernado.

Aquí es donde cobra relevancia la figura de la queja o denuncia prevista en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues más que constituir un simple medio para poner en conocimiento de las autoridades correspondientes los actos ilícitos que comenten los integrantes de la Administración Pública, y que por supuesto, merecen ser investigados y sancionados, constituye un mecanismo a través del cual se podría obtener un elemento requerido para solicitar la prohibición de la conducta ilícita y la

restitución al afectado de sus bienes o derechos, a través del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado estatuido por el mismo artículo 113 Constitucional.

IV.2 Regulación legal de la queja o denuncia en materia de responsabilidades administrativas.

Como se vio anteriormente, la presentación de la queja o denuncia, inicia el procedimiento disciplinario para la imposición de las sanciones correspondientes.

Considero correcta dicha concepción, pues si bien a través de la queja o denuncia las contralorías internas procederán a investigar los hechos para efecto de aplicar las correspondientes sanciones, a lo cual se le denomina simplemente etapa de “investigación”, es necesario señalar que precisamente el propósito de todo proceso es fijar los hechos para la aplicación del derecho al caso concreto y solucionar lo dirimido.⁵⁴

Así las cosas, a través de la queja o denuncia se pone en conocimiento de la autoridad los hechos, para que determine si existe una posible violación a las obligaciones impuestas a los funcionarios públicos y aplicando el derecho, dirima si es procedente la aplicación de sanciones con motivo de los hechos denunciados. De ahí que considero que la presentación de ésta necesariamente inicia el procedimiento disciplinario correspondiente.

Ahora bien, también por razones extrajurídicas considero necesario replantear el papel que juega la queja o denuncia en el procedimiento disciplinario. Para explicar lo anterior, previamente determinaré el contenido de las disposiciones que la regulan.

Las bases de la regulación secundaria tratándose de quejas presentadas en contra de funcionarios públicos parte de la Administración Pública Federal, se encuentra en los artículos 8, fracción XXI y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que disponen:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

(...)

⁵⁴ MÁRQUEZ Gómez, Daniel, “Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública”, Edit. UNAM, México, 2002, página 100.

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

(...)

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

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

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

Los anteriores artículos, básicamente establecen:

- a) El derecho que tiene todo gobernado de presentar quejas o denuncias en contra de los servidores públicos;
- b) La obligación de las dependencias de gobierno de establecer unidades específicas de recepción de estas quejas o denuncias;
- c) La obligación del Ejecutivo de expedir a través de la dependencia competente, normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia;
- d) Que constituye causa de responsabilidad administrativa el que un servidor público inhiba a los particulares a presentar quejas o denuncias; y
- e) El requisito que dichas quejas o denuncias contengan datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, son autoridades responsables para su sustanciación, los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dichas autoridades, para el cumplimiento de tales funciones estarán obligados a llevar a cabo las investigaciones necesarias, debidamente motivadas, respecto a las conductas denunciadas que puedan constituir responsabilidades administrativas.⁵⁵

Todas aquellas autoridades que se abstengan injustificadamente de investigar y sancionar las conductas objeto de las denuncias o quejas administrativas, o bien, que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, serán sancionados por la Secretaria de la Función Pública.

Asimismo, existe la posibilidad de que la Secretaria de la Función Pública atraiga aquellas investigaciones que versen sobre hechos denunciados especialmente graves, para lo cual requerirá a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades el envío del expediente respectivo.

De lo antes señalado, se puede observar que existe una carente regulación respecto a los actos que propiamente deben de seguir y cumplir los funcionarios cuando se presentan las quejas o denuncias, o bien, los lineamientos a los cuales se deben sujetar al investigar los hechos denunciados. Esta falta de regulación podría distorsionar el objetivo que el legislador pretendió lograr con el establecimiento de esta figura, pues ello le otorga al funcionario facultades no regladas que podrían tornarse en arbitrarias.

Así las cosas, los actos desplegados por los funcionarios encargados de su sustanciación, pueden traducirse en violaciones graves en perjuicio del mismo servidor público investigado, pues escudándose bajo la bandera de constituir “información reservada” (ya que propiamente en dicha etapa no hay imputación alguna) pueden negárseles ciertos derechos inherentes a la garantía de audiencia, como son, el acceso libre al expediente, obtención de copias, etc.

Por supuesto, que una situación de la naturaleza descrita también puede servir a favor del funcionario público denunciado, ya que es común que los funcionarios denunciados lleguen a “arreglos” informales con las contralorías internas, para ordenar la “absolución de la instancia” y el archivo del expediente, sin que necesariamente dicha determinación pueda ser sometida al rigor técnico de un proceso.

⁵⁵ Artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De ahí, la necesidad de replantear la posibilidad de que la presentación de la queja o denuncia inicie por sí misma el procedimiento disciplinario, y de esa manera, lograr la salvaguarda de los valores fundamentales de nuestro Estado de Derecho.

Ahora bien, de la anterior regulación se puede desprender que las resoluciones que se dicten a las quejas o denuncias presentadas, con motivo de los resultados arrojados de las investigaciones por éstas iniciados, tendrán como objeto establecer los hechos objeto de la aplicación de las sanciones disciplinarias. Por lo que éstas pueden ser en dos sentidos:

1. Confirmación de los hechos materia de la queja o denuncia, en cuyo caso, se citará y notificará al servidor público para que comparezca ante la autoridad disciplinaria a formular alegatos y aportar pruebas que desvirtúen los hechos confirmados (lo anterior, en aras a la protección de la garantía de debido proceso prevista a favor del funcionario público), o
2. Resolución de inexistencia de hechos que hagan presumible la existencia de responsabilidad administrativa.

Aunque propiamente no esté contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la resolución que eventualmente determine la existencia de hechos presuntos, también le otorgará al particular afectado la posibilidad de reclamar en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el pago de una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por los actos ilícitos desplegados por el funcionario público.

Lo anterior, fue primeramente reconocido en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, a partir del 31 de diciembre de 2004, se derogó dicha disposición para ser regulada dicha institución en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Al respecto, es necesario destacar que el nacimiento del derecho a solicitar la reparación del daño queda limitado a acreditar que efectivamente se incurrió en un ilícito o que existió una “conducta administrativa irregular”, en términos de los artículos 1º, 21 y 22 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, por lo que la resolución que se dicte con motivo

de las quejas o denuncias presentadas por los ciudadanos, eventualmente constituirá un elemento indispensable para solicitar la reparación del daños causado.

No obstante lo anterior, el legislador incurrió en una serie de omisiones que tornan ineficaz este instrumento (queja o denuncia) estatuido en la misma ley, lo cual eventualmente podría incidir en el derecho que le asiste al gobernado para ser restituido de los daños causados mediante la indemnización establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el legislador omitió totalmente distinguir los supuestos de procedencia de este instrumento (trata igual a aquellos que son únicos concedores de un acto ilegal de aquellos que resiente un agravio directo e individualizado con ese acto ilegal); omitió establecer los requisitos que ha de satisfacer el denunciante (con miras a vislumbrar el posible agravio resentido por el gobernado de forma directa e individual); dejó de establecer un procedimiento al cual se sujetaran las contralorías internas para clarificar la procedencia o improcedencia de la queja (en aras a la seguridad jurídica de los gobernados); omitió determinar las reglas a las que los funcionarios obligados de su recepción, han de sujetarse al momento de realizar las correspondientes investigaciones y emitir resolución al respecto; así como omitió establecer medios de impugnación a los que pueden acudir los gobernados que ven insatisfechos sus esfuerzos tendientes a activar el funcionamiento del aparato administrativo para sancionar a los funcionarios que atenten contra sus disposiciones.

El establecimiento de los anteriores elementos son necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de los objetivos establecidos por nuestro Constituyente en la Exposición de Motivos de las normas en materia de responsabilidades, pues sólo con el establecimiento de los mismos se optimizará el cumplimiento del objetivo del sistema de responsabilidades ya que se salvaguardará que la determinación del funcionario público encargado de calificar la procedencia de la queja o denuncia garantice a los gobernados y a la sociedad en general, el efectivo cumplimiento de los objetivos perseguidos por el régimen disciplinario.

No obstante lo anterior, la falta de regulación y la carencia de controles externos que normen las decisiones adoptadas, otorga al funcionario encargado de resolver las quejas o denuncias,

facultades que escapan completamente de cualquier regulación legal, por lo que sus actos pueden tornarse en actos arbitrarios y caprichosos, sin la posibilidad de estar sujetos a control alguno. Por lo tanto, el particular que presenta queja o denuncia queda supeditado a la eficacia de la actuación de la Administración Pública para ser restituidos en sus derechos afectados, lo cual en momento alguno es deseable en cualquier Estado de Derecho.

De ahí la necesidad que ante la carencia de medios de impugnación en la regulación secundaria para combatir las resoluciones recaídas a las quejas o denuncias, sea necesario evaluar y estudiar la procedencia de un medio de control externo a la misma Administración Pública, que revise los actos por ella emitida en aras de proteger ese bien de interés social (buen funcionamiento del servicio público) cuya afectación implicará eventualmente a los bienes y derechos que de cada miembro de la sociedad en particular.

El medio de control aludido es el juicio de amparo regulado por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, el cual ha sido instituido como el medio de defensa por excelencia de todo acto que atente en contra de los derechos fundamentales de los gobernados.

Al respecto, formularé algunas consideraciones generales sobre el mismo, para establecer si éste puede constituir un medio de control de las resoluciones emitidas en las quejas o denuncias referidas.

IV.3 El juicio de amparo.

El juicio de amparo es una institución protectora de los derechos individuales contra todo acto arbitrario de autoridad, encaminada a proteger los derechos fundamentales del ciudadano, reconocidos en el texto de la Constitución Federal, en contra de todo acto de autoridad, sea administrativa, jurisdiccional o legislativa.⁵⁶

Debido a la amplitud actual del amparo, éste comporta diversas ramas o sectores. Por las características de los actos que en este trabajo me importa (resoluciones a las quejas o denuncias) me centraré en el llamado amparo administrativo.

⁵⁶ VAZQUEZ Alfaro, José Luis, “El control de la administración pública en México”, UNAM, 1996, página.213.

El amparo en materia administrativa presenta dos modalidades:

1. Como derivación de su utilización para atacar los actos de las autoridades administrativas que afectan derechos de los particulares, es un sustituto del contencioso administrativo en aquellos casos en los que los actos de la administración pública no sean susceptibles de ser impugnados ante los tribunales administrativos locales o federales;
2. El amparo contra las decisiones de tribunales administrativos, destinado a examinar la legalidad de dichas decisiones.

El amparo como sustituto del contencioso administrativo es el medio del cual disponen los particulares para protegerse contra la arbitrariedad administrativa en los casos en que no haya ningún proceso contencioso administrativo a su disposición. Este amparo comprende el examen, por parte del juez, de los actos y resoluciones de carácter administrativo que violen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal.⁵⁷ Aquí es donde podría eventualmente encuadrar el medio de impugnación idóneo para combatir las resoluciones emitidas en las quejas o denuncias presentadas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sin embargo, se procederá a analizar antes las condiciones de procedencia de este medio de impugnación, para determinar si efectivamente el juicio de amparo constituye una instancia para lograr la eficacia buscada de la queja o denuncia como instrumento de control de los funcionarios públicos de la Administración Pública Federal.

Para lo anterior, se establecerán previamente los dos principales requisitos de procedencia de este tipo de amparo: instancia de parte agraviada y principio de definitividad.

IV.3.1 Instancia de Parte Agraviada.

El primer supuesto de procedencia atiende a las características del acto que se pretende combatir y las consecuencias que ocasiona en cada gobernado.

⁵⁷ Ídem.

Este medio de control constitucional sólo protege al gobernado contra actos unilaterales de autoridad con efectos particulares (administrativo o judicial) que produzca una lesión a un derecho público subjetivo, o dicho de otra manera, causándoles un agravio personal y directo a los gobernados.

Esta condición ha sido identificada como uno de los principios fundamentales del juicio de amparo, denominado *principio de parte agraviada*.

Conforme a este principio, el control de la constitucionalidad de los actos autoritarios del Estado sólo dará inicio y tendrá lugar si el gobernado afectado así lo demanda ante el Poder Judicial Federal mediante el juicio de amparo. Para ello, el particular debe sufrir un daño o un perjuicio que en la técnica jurídica se denomina “agravio”, el cual debe ser causado por un acto de autoridad que no se ha apegado al orden establecido en la Constitución Federal.

La noción de perjuicio como requisito de procedencia de la acción constitucional, presupone la existencia de un derecho legítimo tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de una autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional (juez federal) demandando el cese de esa trasgresión.

Ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo es lo que constituye para efectos del juicio de amparo un *interés jurídico*.

Debe destacarse que no todos los intereses que puedan ocurrir en una persona merecen el calificativo de jurídico, pues aunque un particular sufra algún tipo de daño (ya sea a su persona, bienes, valores, etc.) esa afectación sólo puede ser reclamable por medio del juicio de amparo si existe una norma que faculte su exigencia. A continuación se señalarán los tipos de interés que pueden ocurrir en una persona para determinar si su protección puede darse por este medio de control constitucional.

IV.3.1.1 Tipos de Interés.

Atendiendo al elemento subjetivo (sujeto que recibe el provecho del objeto a que su voluntad se dirige) se clasifica en:

1. Intereses individuales. Son aquellos intereses que tienen como sujeto directo a un solo individuo. Es una sola persona la que se aprovecha o puede aprovecharse de la utilidad que le reditúa algún bien para subvenir alguna de sus necesidades. En los intereses individuales siempre se encontrarán intereses privados, por lo que su tutela jurídica se lleva a cabo en forma protectora, no impositiva. Ya que su aprovechamiento atañe exclusivamente a los individuos, singularmente considerados, a los que proporciona un fruto y no a un conjunto de personas, el Estado se limita a través de su labor legislativa, a procurar que sean mantenidas en la sociedad las condiciones apropiadas que permitan a los particulares satisfacer sus intereses por sí mismos, empleando los medios de su preferencia.
2. Intereses colectivos. Son la “situación favorable a la satisfacción de una necesidad (que) no puede determinarse sino respecto a varios individuos a la vez”.⁵⁸ Los sujetos de esta categoría de intereses forman un conjunto de personas, las cuales persiguen simultánea y directamente un mismo objeto a fin de colmar idénticas necesidades. Es preciso aclarar que las necesidades colectivas, como tales, no existen; la colectividad carece de concreción material y singular, pues está constituida por un grupo de seres humanos de mayor o menor número, carente de las notas esenciales que distinguen al individuo. Este tipo de interés a su vez se subdivide de la siguiente manera:
 - a) Atendiendo a su importancia, en públicos o sociales y privados. Los primeros se relacionan con las necesidades colectivas de los miembros de la sociedad en su conjunto, cuya satisfacción beneficia a todos y cada uno de ellos en común, y debido a su importancia, el Estado es el encargado de protegerlos. Por su parte, los intereses colectivos privados se refieren a pretensiones que tiene grupos de mayor o menor amplitud, pero siempre más pequeños que la colectividad universalmente considerada y que se encaminan a satisfacer necesidades que comparten sus integrantes.
 - b) Según lo preciso de la conformación de su elemento subjetivo, en difusos y grupales. Los primeros son aquellos que carecen de elemento subjetivo claro, determinado y permanente. Por su parte, los intereses grupales sí tienen un

⁵⁸ CARNELUTTI Francesco, “Sistema de derecho procesal civil”. Traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo Santiago Melendo. Orlando Cárdenas Editor y Distribuidor. Irapuato Guanajuato, México, Tomo I. Página 12 a 14.

elemento subjetivo perfectamente claro y definido (grupos de personas con un fin en común) y siempre serán de una menor extensión que la colectividad en general.

Estos tipos de intereses de ninguna manera pueden considerarse independientes y ajenos a otros tipos, pues por ejemplo, en ocasiones subyacen intereses privados bajo los intereses difusos. Es posible encontrar intereses difusos con carácter privado, por ejemplo, como el de un consumidor que es afectado por un artículo defectuoso que adquirió. En este caso, si bien se perjudica al interés difuso sobre la adecuada información comercial, el individuo en particular se afecta en su interés privado sufriendo las consecuencias del carácter difuso o fragmentado de su interés personal.

Ahora bien, a este tipo de intereses se les ha otorgado las siguientes características y problemas en nuestro país:⁵⁹

- No se ubican en el derecho público ni en el derecho privado, sino en el social. Sin embargo, a diferencia de los derechos sociales más estudiados (materia laboral y agraria, que se refieren a grupos organizados) éstos rigen para agrupaciones o sectores desorganizados, cuyos miembros se desconocen entre sí y donde quienes los forman pueden entrar y salir del grupo o desubicarse en cualquier momento;
- Su codificación se estima muy difícil, pues se encuentra dispersa en varias leyes y reglamentos;
- No solo protegen intereses patrimoniales, sino fundamentalmente valores culturales, estéticos, de salud, etc.;
- Formalmente parecen formar parte del derecho administrativo y su tutela ha aparecido por ello vinculada a dependencias gubernamentales, organismos paraestatales, o bien, en tribunales administrativos;

⁵⁹ FERRER Mac Gregor, Eduardo, “Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos”, Breviarios Jurídicos, Edit. Porrúa, México, 2004, pág. 4 y 5.

- Ha resultado difícil en ellos, por no decir imposible, definir las relaciones entre acreedor y deudor, o entre sujetos activos y pasivos, por lo cual el Estado Mexicano ha asumido la responsabilidad de protegerlos, lo cual ha dado lugar a la creación de diversos organismos administrativos como la Procuraduría Federal del Consumidor o la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente;
- En la mayoría de los casos, son ajenos a la protección de la tutela judicial, pues no encuentran fácil encaje en las figuras tradicionales de los derechos públicos subjetivos o de los intereses legítimos.

Atendiendo al fondo material a que pertenezca el bien concreto que contiene, es decir, a la naturaleza del provecho que se busca u obtiene el sujeto (por su contenido), se puede encontrar una gran variedad de intereses, ya que las disímiles necesidades humanas pueden ser satisfechas por multitud de elementos. Entre los más destacados por la ciencia del Derecho se encuentran:

1. Intereses económicos, los cuales contienen algún provecho estrechamente relacionado con elementos monetarios,
2. Intereses ecológicos, encaminados a mantener el equilibrio entre las actividades humanas y la existencia y permanencia de su medio ambiente;
3. Intereses morales, que son aquellos por los que se obtiene un beneficio para la forma de vida de la sociedad, en un grupo o en un individuo;
4. Interés procesal, o también conocido como interés de obrar o actuar, el cual consiste en el provecho o utilidad que las partes en litigio estén en posibilidad de obtener en juicio, consistente en la tutela de la pretensión sustantiva.

Atendiendo a la situación que guarda dentro del orden del Derecho, se pueden dividir en:

1. Interés jurídico, identificado plenamente con el derecho subjetivo definido como la posibilidad de hacer o de omitir algo. El sujeto puede realizar determinada conducta siempre que no sea contraria a un deber impuesto por el orden jurídico y nadie estará jurídicamente autorizado a oponérsele. De esa forma, se crea entre el titular del

derecho subjetivo y las demás personas una relación jurídica que impone a los segundos un deber de respeto hacia el ejercicio de que su derecho se lleve a cabo.

Es importante especificar que este tipo de derechos (subjetivos) se dividen a su vez en derechos a la propia conducta y a la conducta ajena. Los primeros a su vez se dividen en *facultas agendi* (potestad de actuar) consistente en hacer, y *facultas omittendi* (potestad de omitir) cuando se trata de no hacer. El derecho a la conducta ajena recibe el nombre de *facultad exigendi* (potestad de exigir); tratándose siempre de un derecho personal, obliga directamente a una persona en específica a quien se exige la prestación reclamada, aunque su carácter jurídico impone también la obligación a sujetos distintos un deber de respeto hacia a él.

Siguiendo la tradicional concepción de interés jurídico, nuestros tribunales lo han identificado como la *facultas exigendi*.

Nuestros tribunales, a través de la jurisprudencia y criterios aislados, han señalado tres elementos que forman el interés jurídico *strictu sensu*:

- Un interés exclusivo, actual y directo;
 - El reconocimiento y tutela de ese interés por la ley, es decir, la existencia de una norma creada por el legislador con el propósito inmediato de proteger el interés del particular;
 - Que la protección legal se resuelva en la aptitud de su titular para exigir del obligado la satisfacción de su interés a través del cumplimiento de la prestación debida.
2. Interés legítimo. Es el interés jurídicamente protegido (grupal, no exclusivo) propio de las personas que, por gozar de una posición legalmente calificada y diferenciable, se ven indirectamente beneficiadas o perjudicadas con el incumplimiento de ciertas reglas de derecho objetivo. Este tipo de interés implica un interés grupal reconocido y protegido por la ley, cuyo texto señala con claridad los límites de la extensión de dicho conjunto.

La protección jurídica que se concede a la utilidad que tengan los sujetos del interés legítimo, no tiene por objeto tutelar en forma directa dicho interés, sino que protegiendo principalmente la legalidad de la actuación de los órganos públicos sancionando con la nulidad todo acto que vulnere el orden jurídico, puede indirectamente preservar intereses de los particulares.

3. Interés simple. Se ha definido a este tipo de interés como el provecho de una cosa o conducta, que puede sentir cualquier sujeto a quien la ley no le otorga la facultad de exigencia o tutela jurídica en modo alguno respecto a aquellas. Esta clase de interés se encuentra en una situación en la que carece absolutamente de protección por el orden jurídico, quien no concederá a su titular el derecho de exigir a otra persona quien, desde luego, tampoco se halla obligada a otorgarla.

Existen otras clasificaciones, pero las mencionadas son las que nos interesan para efecto de determinar el alcance del derecho conferido al particular que presenta una queja o denuncia en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁶⁰

De manera alguna, las divisiones que se han precisado son excluyentes entre sí, sino por el contrario, se dan simultáneamente en un solo caso concreto. La realidad nos presenta situaciones complejas en las que intervienen, respecto de un mismo objeto, variadísimos aspectos del interés. Por lo que en cada caso en particular hay que tomar en cuenta la variedad de aspectos que intervienen, para que no se afecten los derechos de defensa de los particulares, máxime si se toma en cuenta que en el sistema legal mexicano éste es un aspecto de relevancia para determinar la procedencia de los medios legales de defensa otorgados a los gobernados.

IV.3.2 Principio de definitividad.

El amparo administrativo binstancial o como sustituto de lo contencioso administrativo, es un medio de defensa previsto por nuestro Constituyente para combatir las decisiones que causen un perjuicio que no pueda ser reparado por ningún recurso o medio legal de defensa. Ello se ha denominado como principio de definitividad y consiste en que el juicio de amparo

⁶⁰ Sobre las clasificaciones precisadas, ver la tesis presentada por Rubén Sánchez Gil para obtener el título profesional de Lic. en Derecho por la Universidad Autónoma de Yucatán, denominada “Interés del quejoso en el juicio de amparo”, 1999, páginas 29 a 95.

administrativo es únicamente procedente cuando no exista recurso alguno o medio legal de defensa para combatir el acto de autoridad que causa agravio.

IV.4 Procedencia del juicio de amparo para combatir las decisiones dictadas con motivo de la queja o denuncia prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A la luz de los anteriores elementos, estableceré la procedencia del juicio de amparo para combatir las resoluciones dictadas con motivo de las quejas o denuncias presentadas por los gobernados, en las que se resuelve el archivo de las mismas o la absolución del funcionario público denunciado.

En cuanto al principio de definitividad, no cabe duda la carencia de medios legales en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos e incluso en los otros ordenamientos administrativos, para combatir tales resoluciones, por lo que es indiscutible la superación de este aspecto para combatir las mediante la instauración del juicio de amparo.

Ahora bien, para determinar la superación del segundo elemento (principio de instancia agraviada) es necesario identificar plenamente los hechos que originan su presentación, los cuales como se vio, puede tener su origen en las siguientes situaciones:

1. Del particular como espectador de un ilícito disciplinario, cuya comisión es hecha del conocimiento de la autoridad competente para investigarla y eventualmente sancionarla, y
2. Cuando con motivo de la comisión de los ilícitos disciplinarios, se causen un daño y perjuicio directo al gobernado, quien se encarga de dar tal noticia a la autoridad competente de su sanción, con la posibilidad de reclamar una indemnización por los daños causados.

La definición de estos elementos, son los que determinarán el interés de los promoventes de las quejas o denuncias en materia de ilícitos disciplinarios, por lo que su superación es la que determinará la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones que se dicten con motivo de éstas, donde resuelva la absolución del funcionario público, o bien, el archivo del expediente abierto con motivo de la presentación de estas quejas o denuncias.

Para lo anterior, es necesario identificar los intereses reales que pueden ocurrir al momento de presentar una queja o denuncia en materia disciplinaria:

1. El interés del quejoso o denunciante a que se sancione la infracción disciplinaria, y
2. El interés del quejoso o denunciante a que se le indemnice por los ilícitos disciplinarios que le causaron una afectación directa en sus derechos o posesiones.

IV.4.1 Interés del promovente para que se sancionen los ilícitos disciplinarios.

Este tipo de intereses se identifican con los llamados intereses colectivos, pues se considera que en todo caso, a toda la sociedad es a quien interesa la aplicación de las sanciones por la comisión de una infracción disciplinaria, ya que la comisión de tales ilícitos no afecta a un individuo en particular sino a toda la sociedad para la cual realiza esa función pública.

Por lo tanto, se considera que el interés que inviste a los promoventes de las quejas o denuncias en materia disciplinaria para reclamar la sanción a un servidor público, es insuficiente para acudir al juicio de amparo a reclamar las resoluciones dictadas con motivo de éstas en las que se determina la absolución de dicho funcionario o el archivo del expediente disciplinario.

Este aspecto ha sido especialmente abordado por diversos criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, en los cuales se considera que la comisión de un ilícito disciplinario no ocasiona algún daño o perjuicio directo al denunciante, sino que la única que resiente tal agravio es la sociedad en general. Al respecto, véanse las siguientes tesis:

Por analogía al caso aquí señalado por la identidad de las disposiciones, la tesis aislada número IV.3o.A.18 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: XX, Octubre de 2004, Página: 2398:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA DETERMINACIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO EL DENUNCIANTE QUE FORMULÓ LA QUEJA QUE MOTIVÓ EL PROCEDIMIENTO RELATIVO EN CONTRA DE UN FUNCIONARIO DEL PODER JUDICIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). Del análisis de las normas que regulan el procedimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Estado de Nuevo León, así como las facultades y naturaleza del órgano encargado de conocer de dicho procedimiento administrativo tratándose de servidores del Poder Judicial local, en particular los artículos 94 de la Constitución Política,

91, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, 76, 82 y 83 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, todos de Nuevo León, se advierte que dichas disposiciones no están dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, sino colectivos, por lo que no conceden a los particulares la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en forma determinada. En consecuencia, el denunciante que formuló la queja que motivó la instauración del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de un funcionario del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, carece de interés jurídico para impugnar en amparo la determinación del Consejo de la Judicatura local que exime de responsabilidad al funcionario, pues se trata de un procedimiento administrativo y no jurisdiccional en el que el denunciante tenga la calidad de parte, e incluso ni siquiera la ley de la materia contempla la posibilidad de impugnar la resolución del Consejo de la Judicatura mediante recurso alguno, de tal manera que tales resoluciones deben estimarse como inatacables por el particular, pues no representan un beneficio o perjuicio directo para el promovente de la queja. Lo anterior, debido a que la facultad que al consejo le otorga el artículo 94 de la Constitución de Nuevo León no puede ser controvertida por los particulares en juicio de garantías, pues si bien tienen derecho a presentar queja en relación con la conducta de los citados servidores públicos respecto de su actuación dentro de la tramitación de un asunto judicial, su intervención no alcanza la facultad de poder impugnar las decisiones del Consejo de la Judicatura que deciden que no ha lugar a fincar responsabilidad en el procedimiento administrativo, pues dentro de esa actuación, el único que podría resentir un agravio personal y directo sería el funcionario contra quien se formuló la queja, en el supuesto de que la resolución le fuera desfavorable, y no así el denunciante por no contar con un derecho respaldado en la ley y no verse afectado un derecho público subjetivo que le asista, sino que se trata de derechos que participan de características tales que solamente son de interés de la colectividad. (subrayado nuestro).

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 121/2003. Nitla, S.A de C.V. 1o. de diciembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús R. Sandoval Pinzón. Secretario: Marco Antonio Arroyo Torres.

Amparo en revisión 393/2003. Internacional Grain, S.A de C.V. 19 de febrero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretaria: Sandra Elizabeth Torres Barajas.

Amparo en revisión 224/2004. Felipe Rivas Borjas. 14 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Bonilla Pizano. Secretario: Pedro Gerardo Álvarez del Castillo.

Tesis aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo: VII, Junio de 1991, Página: 303:

INTERES JURIDICO, NO LO TIENE QUIEN FORMULA DENUNCIA CON APOYO EN EL ARTICULO 12 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el interés jurídico puede identificarse con lo que la doctrina conoce como derecho subjetivo, es decir, como la facultad o potestad de exigencia consagrada en la norma objetiva de derecho, supone pues, la conjunción de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa de cumplir dicha exigencia; derecho que da lugar a la procedencia del juicio de amparo. Cuando las leyes regulan una determinada situación abstracta en beneficio de la colectividad pero no otorgan al particular el poder de exigir que esa situación abstracta se cumpla; podrá decirse que existe un interés simple el cual no da lugar a la procedencia del juicio de garantías. Así el artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su primera parte, otorga al particular un derecho, como lo es el de poder formular por escrito una denuncia, que tiene como relación correlativa el deber jurídico de la autoridad, primero, de no impedir el ejercicio de esa facultad y, segundo, el de recibirle la denuncia. En esta parte se consigna un derecho subjetivo y, por lo tanto, un interés jurídico que puede dar lugar al juicio de amparo. Por lo tanto, el ciudadano sólo puede exigir coercitivamente el ejercicio del derecho que lo faculta para formular la denuncia, de tal manera que una vez ejercitada esa facultad mediante la formulación, presentación y recepción de la denuncia, ese derecho queda plenamente satisfecho. En cambio, tanto el resto del mencionado artículo 12 como todos los demás preceptos que integran el Capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si bien consignan y regulan la actuación a que debe sujetarse la autoridad, también es cierto que en relación con

los sujetos en lo particular, inclusive respecto de quien formule la denuncia, no se establece más que un interés simple, precisamente porque en ninguna de esas disposiciones se otorga a particular determinado un "poder de exigencia imperativa" para que la autoridad se ajuste a la ley; interés simple que no da lugar a la procedencia del juicio de garantías. (Énfasis añadido).

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 471/91. Alfonso González Bacerot. 28 de febrero de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Secretario: Guillermo Arturo Medel García.

Amparo en revisión 1651/90. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. 24 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Rosa Elena Rivera Barbosa.

Por otro lado, también se ha señalado que la calidad del denunciante es simplemente un elemento que da la noticia inicial de la comisión de un presunto ilícito disciplinario, para que la Administración Pública valore y determine la procedencia del inicio del procedimiento disciplinario y en quien recae únicamente la competencia e interés para su sanción, y respecto al cual la ley no otorga ninguna facultad de exigencia para reclamar la sanción de determinado funcionario público. Al respecto ver la tesis aislada número I.4o.A.572 A, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXV, Marzo de 2007, página 1765:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. QUIEN PRESENTA UNA DENUNCIA O QUEJA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINA LA INEXISTENCIA DE AQUÉLLA. En términos de los artículos 109, último párrafo, de la Constitución Federal y 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cualquier interesado puede presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, las que serán atendidas y resueltas conforme a las normas y procedimientos establecidos, sin que dichas disposiciones -u otras de la citada ley- establezcan el derecho del denunciante o quejoso de exigir que se finque responsabilidad administrativa. En consecuencia, si no se prevé ese derecho subjetivo en favor de aquéllos, es inconcuso que carecen de interés jurídico para reclamar en amparo la resolución que determina la inexistencia de responsabilidad del servidor público denunciado pues, además, no se actualiza un perjuicio o agravio personal y directo en su esfera jurídica.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 504/2006. Ingeniería Diesel y Gasolina, S.A de C.V. 4 de enero de 2007. Mayoría de votos. Disidente: Jean Claude Tron Petit. Ponente: Patricio González-Loyola Pérez. Secretario: Víctor Octavio Luna Escobedo.

En ese mismo sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia 1/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXIII, de enero de 2006, página 1120, que establece:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL DENUNCIANTE DE LA QUEJA ADMINISTRATIVA CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN AMPARO LA RESOLUCIÓN QUE LA DECLARA IMPROCEDENTE.- De conformidad con los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier persona tiene derecho a presentar

quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las cuales se inicia, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente; sin embargo, como el régimen de responsabilidades relativo no tiene como propósito fundamental salvaguardar intereses particulares mediante el procedimiento sancionador, sino preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, el orden jurídico objetivo otorga al particular una mera facultad de formular quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, sin que pueda exigir de la autoridad una determinada conducta respecto de sus pretensiones, de ahí que aquél carezca de interés jurídico para impugnar en amparo la resolución que ordena el archivo del expediente por ser improcedente la queja o por no existir elementos para fincar responsabilidad administrativa.

Contradicción de tesis 139/2005-SS.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 9 de diciembre de 2005.- Mayoría de tres votos.- Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y Juan Díaz Romero.- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

En la ejecutoria que dio origen a la anterior tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los denunciantes de un queja administrativa únicamente contaban con un interés simple a que se sancionaran las conductas infractoras de los servidores públicos, pues en ninguna parte se les reconocía un derecho subjetivo para exigir se finiquite la responsabilidad administrativa de un servidor público. Por lo tanto, dice la Corte, que la legislación en materia de responsabilidades administrativas en términos de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos ni ninguna otra disposición federal (entre ellas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) otorgan a la pretensión de los denunciantes un poder de exigencia a que ello acontezca, por lo que los mismos carecen de interés jurídico para acudir al juicio de amparo a impugnar las decisiones exculpatorias de la falta personal imputada. Asimismo, ratifican que en todo caso, el único afectado con la comisión de un ilícito disciplinario es la misma Administración Pública, no así los particulares en lo individual, por lo que en todo caso, sólo ésta puede verse lesionada con las infracciones cometidas por sus funcionarios públicos.

Pues bien, considero que los anteriores criterios indebidamente atentan contra del principio de tutela judicial efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal por lo siguiente:

La garantía a la tutela efectiva jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, para que dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, accedan de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten

ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.⁶¹

Por lo tanto, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos –libres de cualquier estorbo- para impartir justicia, no se puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna. Así las cosas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar que los promoventes de una queja o denuncia en materia disciplinaria no cuenta de antemano con interés jurídico para impugnar la resolución que se dicte en la misma mediante el juicio de amparo, sin siquiera establecer los intereses en conflicto y otorgando a las partes la oportunidad de probar y alegar lo que a su derecho convenga, está constituyendo indebidamente un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, pues sin hacer análisis alguno sobre el asunto en concreto, está anticipadamente negando al provente de una queja o denuncia en materia disciplinaria la posibilidad de acceder a la jurisdicción para resolver su conflicto.

Por otra parte, es indebido que tales criterios indebidamente establezcan de forma absoluta que los promoventes de una queja o denuncia cuentan con un mero interés simple para impugnar la resolución que les recayó a su queja o denuncia promovida, pues la sanción que con ella se busca no solamente puede obedecer a un beneficio colectivo, sino también personal, de forma que también en la misma puede existir intereses particulares o individuales, cuya afectación puede ser perfectamente determinada, tal y como veremos a continuación.

IV.4.2 Interés del promovente como parte en el procedimiento disciplinario.

Para determinar si el promovente de una queja o denuncia cuenta con interés jurídico es necesario primeramente referirnos al papel que juega éste dentro del procedimiento disciplinario.

Tal y como señalé en el Capítulo anterior, la queja o denuncia en materia disciplinaria no simplemente constituye una simple “noticia inicial” sino que es el elemento que pondrá en marcha el aparato administrativo para determinar la existencia o no de infracciones

⁶¹ Ver tesis de jurisprudencia número 42/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, número de registro 172759, titulada “GARANTIA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUS ALCANCES.”

disciplinarias, de ahí que a esta etapa se le denomine dentro del procedimiento disciplinario como de *Investigación*, pues es parte del procedimiento disciplinario donde las contralorías internas o la Secretaría de la Función Pública directamente se allegan de todos los elementos necesarios para determinar si efectivamente podrían existir indicios de incumplimiento a sus obligaciones por parte del funcionario público.

Por lo tanto, como accionador de este medio de control, el administrado adquiere un derecho dentro del mecanismo que instaura para hacerlo funcionar (el procedimiento), precisamente a obtener una respuesta sobre la procedencia del mismo, y en su caso, (como parte en el mismo) a ser notificado de las acciones que en este se realicen, incluso de la misma resolución.

De hecho, la misma Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determinó que es obligación de las contralorías internas, a través de las unidades correspondientes, realizar todas las investigaciones debidamente “motivadas”, es decir, salvaguardando los elementos mínimos que deben revestir todo acto de autoridad.

Un igual criterio compartió el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis número I.4°.A.31ª, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II de agosto de 1995, página 552 que establece:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCION DE RESPONSABILIDAD, SI TIENE INTERES JURIDICO PARA QUE SE RESUELVA Y SE LE HAGA SABER. Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades sí se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte, el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares, que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para que una vez que reconozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 994/95. Arturo Camilo Williams Rivas. 24 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretario: Francisco Alonso Fernández Barajas.

Por otro lado, es indispensable destacar el voto particular formulado por los Ministros Genaro Góngora Pimentel y Juan Díaz Romero, a la tesis jurisprudencial 1/2006 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes citada, en el cual señalan la necesidad de reconocer en esta materia el gran avance que se dio sobre el tema en materia penal, y de la necesidad de establecer un medio de control jurisdiccional a las resoluciones emitidas por los funcionario públicos con motivo de las quejas o denuncias, máxime que en su contra el legislador omitió establecer medios de impugnación para combatirlas:

“(…) en mi opinión es un asunto de enorme trascendencia, porque habiéndose sostenido durante muchos años, criterios en el sentido de que no tiene interés jurídico el promovente de un juicio de amparo, contra algún servidor público, si no se le ha resuelto la queja que presentó en contra del servidor público o si se ha resuelto en forma artificiosa o si se ha guardado el expediente, mandado al archivo, en mi opinión del análisis que se desarrolla en el proyecto que por otro lado, considero adecuado y muy, sin embargo, en atención a la sentencia protectora de este Alto Tribunal, conforme a la cual el juicio de garantías se ha hecho cada vez más accesible a los gobernados, creo que bien podría considerarse que la persona que interpone queja contra un servidor público, porque se le atribuya el incumplimiento a sus obligaciones, sí debe de tener el interés jurídico para promover el juicio de amparo contra la resolución que decida, no instruir el procedimiento disciplinario en contra del servidor público denunciado, ya sea porque estime notoriamente improcedente la queja o porque decida que no hay elementos para instaurar el procedimiento contra el funcionario, para arribar a la conclusión apuntada, en mi opinión, se debe tomar en cuenta que conforme a lo dispuesto en los artículo 70, 71, 73, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones en las que se impongan sanciones administrativas pueden ser impugnadas por el servidor público mediante el recurso de revocación, o directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; bien, sin embargo, en cambio con la relación de la determinación que niegue dar trámite al procedimiento disciplinario, la ley no prevé medio impugnativo alguno, pues al respecto sólo el artículo 74 de la Ley citada, establece a favor de la Secretaría o del superior jerárquico del funcionario sancionado, la facultad de impugnar las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero nada refiere respecto a quien hace valer la queja. De manera que la única intervención que la ley concede al interesado, quien pudo haber resultado afectado con una conducta irregular del servidor público, es en relativa a la facultad de interponer la queja, pero ya no le da oportunidad de inconformarse contra la decisión en que se decida no dar trámite a la queja o se ordene el archivo de esta.

Ahora bien, en cierta forma la determinación mencionada se puede equiparar a la resolución por la que el Ministerio Público determiné no ejercer la acción penal, claro, obviamente con las distancias guardadas, en función de que esto último fue materia de la reforma al artículo 21 constitucional, contra la cual es procedente el juicio de amparo que promueva el ofendido. Bien podría sostenerse que en este caso, el afectado por la conducta del servidor público denunciado, está legitimado también para acudir al juicio de amparo indirecto en tanto que la decisión de no instaurar el procedimiento contra el servidor denunciado, si bien es una cuestión que atañe al interés público, lo cierto es que pueden lograr perjuicios y afectar el interés particular del quejoso, porque las circunstancias de que se le puede indemnizar por la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, de llegar a determinar la responsabilidad del servidor correspondiente conforme a los artículos 77 bis, y 78 fracción 111, de la ley de que se trata, es posible que no se trate, como se dice en los precedentes con una mera expectativa, sino que podría subyacer una afectación al interés patrimonial del quejoso, si como consecuencia de la conducta atribuida al servidor público, el quejoso tuvo que efectuar alguna erogación injustificada o se le privó de un derecho legítimamente tutelado, de ahí que con el propósito de que el

interesado que presente la queja contra un servidor público no quede en estado de indefensión ante la posible arbitrariedad de la autoridad correspondiente, al omitir dar trámite a la queja relativa u ordenar su archivo definitivo con argumentos artificiosos, lo que podría provocar que el incumplimiento o infracción atribuidos al servidor denunciado quedaran impune, válidamente podría establecerse un control jurisdiccional en un afán garantista, que debe caracterizar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, además estimo que por encima de las anteriores consideraciones debe tomarse en cuenta que el artículo 108 constitucional establece que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, lo cual implica que tal precepto garantiza los principios atinentes a aquellos servidores públicos para que desarrollen su encargo con imparcialidad, profesionalismo y honestidad, entre otros valores, lo que torna en mi opinión imperativo que si se le da intervención a quien directa o indirectamente se ve afectado por la actuación irregular de un servidor público, pues debe permitírsele también que tenga la posibilidad de impugnar la decisión que ordene el archivo de la queja, para que los órganos jurisdiccionales federales sean quienes decidan a través del juicio de amparo indirecto, si tal decisión fue apegada a derecho o no, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

(...)"

Por lo tanto, la presentación de una queja o denuncia no se limita únicamente a dar cuenta de unos determinados hechos, sino que, a parte de la *noticia criminis*, subyace en él un auténtico interés en que se siga un procedimiento por parte de la Administración Pública, a fin de poner término a una situación que considera irregular, ilegítima y perjudicial.

Y lo que todavía resulta más trascendente, esa voluntad –que constituye a mí entender la causa natural o motivo de toda denuncia- está acompañada no pocas veces de la presencia de un *interés material cualificado*, idéntico al que podría fundamentar en términos sustanciales la posición del solicitante en cualquier procedimiento administrativo.

A esto es a lo que se le ha llamado *denunciante cualificado*⁶² o denunciante interesado, que es “el denunciante al que se le reconoce en el curso del procedimiento administrativo que se siga a raíz de la denuncia idénticas facultades de intervención que al restante de los interesados (acceso a la documentación contenida en el expediente, introducción de alegaciones y proposiciones de medios probatorios, etc.). Asimismo, podrá reaccionar contra el desistimiento de la administración pública cuando una vez incoado el expediente ésta se desista archivar las actuaciones, e incluso podrá interponer los recursos pertinentes frente a la resolución conclusiva del procedimiento en aquellos supuestos en los que dicha resolución resulte insatisfactoria con respecto a sus pretensiones”.

⁶² CIERCO Seira, César, “La participación del interesado en el procedimiento administrativo”, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia 2002, página 168.

Esta argumentación hace frente a la línea establecida en el criterio jurisprudencial antes señalado, en el cual casi por principio y de modo automático, niega la eventual existencia de interesados distintos al sujeto imputado en el marco de un procedimiento sancionador. Y ello fundamentalmente por la consideración de que la denuncia no inviste al sujeto la cualidad de interesado, lo cual como vimos no es del todo correcto.

IV.4.3 El interés de los promovente de una queja o denuncia, que con motivo del ilícito disciplinario, sufren un daño o perjuicio directo.

Ahora bien, si se atienden a los casos concretos que originan la presentación de una queja o denuncia, se podrá constatar cómo en múltiples ocasiones el particular promovente de una queja o denuncia en materia disciplinaria sufrió una afectación concreta y directa con la comisión del ilícito disciplinario.

En este supuesto, la resolución a una queja o denuncia resulta un presupuesto necesario para obtener la reparación del daño causado por la actividad administrativa irregular, en términos del artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, conforme al cual se obliga al particular a probar la “actividad irregular del Estado” y que en términos de las afectaciones ocasionadas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede acreditarse con la resolución que al efecto dicten las autoridades correspondientes en los procedimientos iniciados con motivo de la presentación de estas quejas o denuncias.

Por lo tanto, es indiscutible que la resolución que con tal motivo se emita sí podría afectar eventualmente un derecho público subjetivo del gobernado, consistente en el derecho a que se le repare el daño que le causó la conducta ilícita desplegada por el funcionario público, y por lo tanto, contrario a lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1/2006, en su contra sí es procedente el citado juicio de garantías ya que sí existe interés jurídico del provente de una queja o denuncia en materia disciplinaria para combatir las resoluciones dictadas con motivo de la misma.

En un sentido similar, el Magistrado Jean Claude Tron Petit en su voto particular formulado con motivo de la ejecutoria de la que se originó la tesis I.4o.A.572 A, estableció lo siguiente:

“(…) Mi discrepancia radica en que el planteamiento del problema y la solución que da el a quo, que ahora se confirma, parte y deriva de un incorrecto enfoque y percepción de la pretensión deducida e intereses que se buscan proteger. En efecto, me parece que la finalidad del ahora quejoso y la respuesta que merece recibir, tanto de las autoridades de control o disciplinarias como de los tribunales, está enderezada, no en obtener la sanción del servidor público como único ni principal fin y consecuencia, sino lo pretendido es la reparación de un daño causado por la «actividad administrativa irregular» que la autoridad de control, afirma no se dio. (…). De lo anterior resulta evidente que tal declaratoria, en apariencia referente a la no responsabilidad del servidor público, realmente se extiende hasta el extremo de calificar la actividad administrativa y al concluir en su regularidad, viene a constituir la pérdida del presupuesto sine qua non para hacer valer el derecho a la indemnización. En efecto de quedar firme esa declaratoria, implica que hay cosa juzgada respecto a un status, consistente en la no deficiencia o la regularidad de la actividad administrativa, obstáculo insuperable para deducir la acción indemnizatoria, generando una preclusión, insuperable de ser cambiada o alterada posteriormente. Y es precisamente porque el quejoso quedará impedido y sin oportunidad de invocar esa circunstancia «irregularidad de la actividad administrativa» como presupuesto para obtener la indemnización, que no se le puede excluir ni impedir que cuestione tal declaratoria, en la medida que, de hacerlo, se le priva de un derecho -el de ser indemnizado- sin respetar las formalidades esenciales, lo que determina una arbitrariedad injustificable bajo cualquier parámetro o consideración. Recapitulando, resulta que a partir de esta declaratoria, la quejosa quedará impedida y privada de su auténtico derecho para cuestionar y refutar la calificación de la actividad administrativa, que conlleva la pérdida de su derecho a la indemnización pretendida, violándose con ello de manera categórica la garantía de audiencia y derechos de contenido patrimonial. El error de perspectiva me parece se da, al afirmar, única y exclusivamente, que la pretensión deducida por la quejosa es obtener la sanción del servidor público.-Sin embargo, es el caso que los argumentos de la responsable, en apariencia conducentes para dar respuesta a la pretensión de que no procede sancionar al servidor público, resulta que, en el caso, de manera tangencial inciden en resolver y son determinantes al crear un obstáculo insuperable para obtener la reparación del daño; esto, en la medida que se asegura: que la «actividad administrativa fue regular», sin que exista juicio que avale y justifique ese acto de privación cuyas consecuencias son descalificar a priori, la procedencia de la acción indemnizatoria.-Y es en esa medida la razón de mi desacuerdo, ya que deja inaudito al quejoso y le perjudica sin opción de defensa, lo que estimo es arbitrario y ostensiblemente violatorio de las mínimas garantías de audiencia, defensa, seguridad jurídica, tutela judicial y acceso a la justicia.-Haciendo un parangón, equivale a contrariar el criterio jurisprudencial que permite reclamar las violaciones procesales en grado predominante o superior, por el hecho de que tal irregularidad ya no será impugnabile más adelante, generando un impedimento y obstáculo insuperable para combatirlos y defenderse. Esos motivos que, por mayoría de razón, se dan en el caso, puesto que la quejosa quedaría privada de su derecho a la indemnización al quedar definido un status que después ya no se tiene oportunidad de cuestionar o revisar, constitutivo del presupuesto de procedencia de su acción indemnizatoria.-Antes de la reforma del artículo 113 constitucional que adicionó un segundo párrafo, era necesario, para que el Estado solidariamente asumiera una cierta responsabilidad en términos de lo que establecía el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acreditar la culpa o falta personal del servidor público, con base en razones de responsabilidad subjetiva.-Actualmente y merced a la reforma aludida, se inaugura en el orden jurídico nacional la responsabilidad patrimonial del Estado en la modalidad de objetiva y basta la falla en el servicio o exista una «actividad administrativa irregular» para obtener la indemnización por daños. Tal institución después se reglamenta en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, a nivel federal.-Es así que con la nueva Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y la instauración de la responsabilidad objetiva, desaparece la hipótesis de solidaridad del Estado ante la culpa o falta de los servidores públicos, pues ahora es directa y objetiva por la «actividad administrativa irregular».-Por tanto, en la actualidad la responsabilidad patrimonial y resarcitoria de la administración tiene una causa distinta y es, como ya se dijo, la falla en el servicio o la «actividad administrativa irregular» lo que la determina, presupuesto sine qua non del que depende.-Esta nueva modalidad de responsabilidad guarda una cierta semejanza con la responsabilidad objetiva extracontractual que se prevé en el Código Civil Federal, artículo 1910, que exige como presupuesto de la acción resarcitoria la comisión de un acto ilícito, en tanto que la estatal requiere, en paralelo, la «actividad administrativa irregular».-Estimo que el criterio sustentado en la ejecutoria de mayoría, va en contra de los principios que tutelan los artículos 14 (1) y 17(2) constitucionales. Esto es así, ya que en la Constitución se considera de interés público, evitar la impunidad y los actos arbitrarios de la administración pública federal, al grado que todas las actuaciones

administrativas deben, en su caso, poder ser cuestionadas. Esa es la razón por la que el artículo 73, fracción XXIX, inciso h), de la Constitución Política no establece o permite limitante alguna al contencioso administrativo.-Por el contrario, el artículo 21, cuarto párrafo, de la propia Constitución, incorpora y amplía la finalidad de tutelar la omisión de las autoridades por el no ejercicio o desistimiento de la acción penal. Y esta regulación es, precisamente y de manera especial, por incidir sobre el derecho de las víctimas a ser indemnizadas. Esta misma razón se aprecia y puede equipararse al hecho de no ejercitar acción de responsabilidad en contra de un servidor público, cuando esa exculpación de responsabilidad incida y sea definitiva para determinar la pérdida del derecho a la indemnización y, solo en razón de ese efecto y para remediar esa alternativa restitutoria, es que se le debe permitir ejercer acciones jurisdiccionales. (...) .- En este caso específico y casuístico, parece clara la confluencia que se da entre el interés público citado -licitaciones regulares-, el interés particular a ser indemnizado y la regularidad en el desempeño de un servidor público, en la medida que su conducta resulta significativa para calificar, eventualmente, a una actividad administrativa de irregular. Sin embargo el resultado no puede ser un clima de impunidad, obstáculo para la rendición de cuentas ni desaparición arbitraria de las responsabilidades previstas y tuteladas por la propia Constitución, pensar así sería un contrasentido.-La circunstancia particular que todo este contexto de intereses, constitucionalmente tutelados, pueda tener relación con la conducta de un servidor público y con el régimen de responsabilidades que debe afrontar, no es óbice ni razón para erosionar y hacer desaparecer, arbitrariamente, los derechos y las prerrogativas que ya están en la esfera jurídica de la quejosa, so pretexto de que únicamente plantea una pretensión de sancionar al servidor público, situación que no es la real ni la que rige en el caso particular. Por tanto este caso sui generis debe apreciarse y resolverse como corresponde. Luego entonces debe prevalecer la regla particular para esas circunstancias y con un enfoque de justicia y garantista debe analizarse la situación y posibilidades de tutela constitucional en su contexto integral y el más amplio posible, que es la clara tendencia de la Constitución. Por tanto, sí hay poder de exigencia imperativa para demandar, cuestionar y obtener la nulidad por ilegalidad del procedimiento licitatorio -interés legítimo-, aunado a que la calificación de la gestión de un servidor público es determinante para el ejercicio de una acción indemnizatoria es obvio que le asiste interés jurídico al quejoso para reclamar ese estado que afecta y hace desaparecer su derecho subjetivo a percibir la indemnización por el perjuicio ocasionado a su esfera jurídica, considerando que determinar y dejar esclarecida la existencia de un procedimiento licitatorio ilegal o viciado es el presupuesto sine qua non para deducir una indemnización y, en el caso, sin audiencia, se le priva e imposibilita a futuro ejercer ese derecho.-En el caso a estudio, el pronunciamiento que vía control interno se hace, es definitivo y determinante de los derechos de los licitantes, en tanto que no se limita, precisamente, a un mero control interno de legalidad en el ámbito administrativo de la conducta del servidor público, sino que se proyecta y extiende en la calificación a priori y sin audiencia del procedimiento licitatorio cuestionado, así como impedir e imposibilitar el cobro de una eventual o inminente indemnización por posibles daños económicos resultantes de los efectos derivados de la conducta del servidor público. (Énfasis añadido).

(...)"

IV.5 Consideraciones finales.

Así las cosas, la necesidad de establecer un medio de control respecto a este instrumento otorgado a los ciudadanos para participar activamente en el control establecido por medio del sistema de responsabilidades administrativas, no sólo atiende a lograr el cumplimiento de los fines estatuidos en el sistemas de responsabilidad sino también otorga la posibilidad al gobernado de restituirle la afectación causada, en cuyo caso, sí se colma el principio de parte agraviada para la procedencia del juicio de amparo en contra de las determinaciones que

resuelven la absolución del funcionario o el archivo del expediente abierto con motivo de las quejas o denuncias presentadas por los gobernados afectados.

Por todo lo anterior, es indispensable que se evite al máximo depositar totalmente del lado de la Administración Pública la calificación de actos ilegales de sus integrantes, dejado totalmente de lado la relación que existe entre gobernado y la Administración-funcionario; pues con ello se marginaría completamente la idea de que un acto de la Administración-funcionario pueda causar un daño concreto e individualizado a los gobernados (idea sumamente cuestionable) y descartando totalmente la posibilidad de que el gobernado que presente esta queja sea parte en un procedimiento posterior.

Por último, considero necesario proveerlo de mecanismos legales para la salvaguarda del bien jurídico tutelado por el sistema de responsabilidades administrativa (el buen funcionamiento de la administración pública), en atención a su estrecho vínculo con cada uno de los gobernados, a quienes le debe su razón de ser. Lo anterior, pues la afectación a este bien jurídico, por la realización de actos que entorpezcan la eficacia y optimización de tal función estatal, depara un perjuicio concreto en cada gobernado que solicitamos la prestación del referido servicio y no así, únicamente a la Administración Pública, por lo que su sanción no persiga exclusivamente el correcto quehacer diario de dicho ente, sino la protección del orden general o social.

CONCLUSIONES

1. En todo Estado de Derecho se requiere de la implementación de una serie de condiciones necesarias para el desarrollo de las relaciones de los seres humanos. Este tipo de elementos deben tener por objeto, entre otras cosas, evitar que el poder estatal se ejerza de forma absoluta y arbitraria.
2. De esa forma, cobra especial relevancia el cumplimiento de las leyes que delimitan el ejercicio del poder estatal, en especial los controles para ello implementados.
3. El Título Cuarto de la Constitución Federal establece precisamente un medio de control respecto a aquellas conductas de los miembros de los órganos estatales que incumplan con la regulación establecida para el ejercicio de la función pública y las obligaciones a través de ella implementadas.
4. Uno de los aspectos a través de los cuales se logrará el objetivo mencionado en nuestro Estado de Derecho, se dará precisamente en la medida de que existan los mecanismos o vías correctas para hacer eficaz este control y así hacer exigibles las responsabilidades a las que está sujeta el ejercicio de la función pública.
5. La importancia del sistema de responsabilidades administrativas radica en la tutela del bien jurídico que protege: el buen funcionamiento del aparato administrativo, el cual se encuentra estrechamente vinculado con la sociedad a la cual sirve y su afectación indudablemente tendrá un impacto directo en ésta (en lo individual y en lo general). Por lo que un avance en la materia, se dará cuando nuestros Tribunales reconozcan la existencia intrínseca de éste y que su afectación está íntimamente vinculado con los derechos de la población en general.
6. Los antecedentes de nuestro actual sistema de responsabilidades administrativas, denotan el poco interés que durante décadas imperó en nuestro país para sancionar a los miembros a través de los cuales se ejerce el poder público. A través de las reformas de 1982 al Título Cuarto Constitucional, se dio un avance en la materia, pues a través

de los artículos 109 y 113 por primera ocasión se reconoció expresamente la existencia de este tipo de responsabilidad (la administrativa), estableciéndose las bases y lineamientos para hacer exigible la misma.

7. Al respecto, es destacable el establecimiento de un procedimiento en el cual se respetan las garantías mínimas de debido proceso, audiencia y legalidad, en la sustanciación de un procedimiento sancionador en contra de un funcionario público. No obstante ello, la participación del gobernado o particular en el procedimiento para hacer exigible este tipo de responsabilidad ha sido completamente soslayada, no obstante la afectación que es producida a éste (como individuo y como miembro de la sociedad) por el actuar ilegal del funcionario público.
8. La Constitución Federal en el artículo 109 reconoce tímidamente dicha participación, pues establece el derecho de los particulares para presentar denuncias en contra de los funcionarios que incurren en este tipo de responsabilidades, ante la Cámara de Diputados. No obstante, la ineficacia de esta figura propiciada por los mismos actores encargados de aplicarla, ha desembocado en la poca concurrencia de la población a la que está dirigida.
9. También en la legislación secundaria dicha importancia ha sido soslayada. La participación del ciudadano en el procedimiento disciplinario regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se da mediante la implementación de la figura de la queja o denuncia administrativa, regulada precariamente en los artículos 8, fracción XXI, y 10, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, los cuales se limitan a establecer (i) el derecho de los particulares para interponerlas ante la autoridad administrativa encargada de aplicar las sanciones disciplinarias (la Secretaría de la Función Pública), (ii) el requisito que dichas quejas o denuncias contengan datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, (iii) la obligación de las dependencias de gobierno de establecer unidades específicas de recepción de estas quejas o denuncias; la obligación del Ejecutivo de expedir a través de la dependencia competente, normas y procedimientos para que las instancias del

público sean atendidas y resueltas con eficiencia; y (iv) que constituye causa de responsabilidad administrativa el que un servidor público inhiba a los particulares a presentar quejas o denuncias.

10. La ineficacia de esta figura se da por dos razones: (i) porque para su procedencia se exige al particular la aportación de elementos de prueba para acreditar la comisión de un ilícito disciplinario y con las que en la mayoría de los casos no se cuentan; (ii) porque dicha regulación omite prever la posibilidad de que los particulares puedan acudir a algún recurso administrativo para impugnar las resoluciones que recaigan a las mismas, y (iii) porque finalmente su resolución se da por los funcionarios públicos que pertenecen a la misma estructura a la que pertenece el funcionario público infractor.
11. De ahí la necesidad de estudiar la procedencia del único medio jurisdiccional idóneo para combatir este tipo de resoluciones: el juicio de amparo.
12. Al respecto, nuestro Poder Judicial de la Federación ha establecido como criterio casi unánimemente que las resoluciones emitidas con motivo de las quejas o denuncias en materia disciplinaria son inimpugnables a través del juicio de amparo, toda vez que los promoventes de las mismas carecen de interés jurídico para acudir a dicha instancia.
13. Considero que los criterios que sostienen la improcedencia del juicio de amparo por esta razón violan el principio de tutela judicial efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución Federal, pues con ello se impide que los particulares que resienten los efectos de la comisión de un ilícito disciplinario tenga un tribunal en el cual pueda ser oído y vencido ante un Tribunal Jurisdiccional, en donde se le permita aportar pruebas.
14. Asimismo, considero contrariamente a lo sostenido por la mayoría de nuestro Tribunales Federales e incluso la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el promovente de una queja o denuncia en materia disciplinaria sí se ve afectado en sus derechos públicos subjetivos por las resoluciones que se dicten con motivo de las mismas, y por lo tanto que cuentan con interés jurídico para combatirlas vía juicio de amparo. En efecto, si bien a través de la sanción disciplinaria se persigue un beneficio

de orden colectivo (de ahí, que respecto a éste punto sólo se le reconozca un interés simple o cuando mucho legítimo), como accionador de este medio de control, el administrado adquiere un derecho dentro del mecanismo que instaura para hacerlo funcionar (el procedimiento), el cual consiste precisamente en obtener una respuesta sobre la procedencia del mismo, y en su caso, (como parte en el mismo) a ser notificado de las acciones que en este se realicen, incluso de la misma resolución.

15. Otro aspecto que debe ser considerado al estudiar el tipo de interés con el que cuenta el promovente de esta queja o denuncia, es el derivado de la situación concreta que lo llevó a su presentación, pues existen casos que ello se da fundamentalmente cuando el conducta irregular produjo una afectación directa en éste. En este supuesto, la resolución a una queja o denuncia resulta un presupuesto necesario para obtener la reparación del daño causado por la actividad administrativa irregular, en términos del artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual obliga al particular a probar la “actividad irregular del Estado” y que, de acuerdo a las afectaciones ocasionadas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede acreditarse con la resolución que al efecto dicten las autoridades correspondientes a los procedimientos iniciados con motivo de la presentación de estas quejas o denuncias. Así las cosas, una resolución que en materia de responsabilidades administrativas niega la comisión de ilícitos disciplinarios, afectará al gobernado en su derecho a obtener eventualmente la indemnización por el daño o perjuicio ocasionado, generándose así a su favor un verdadero interés jurídico para la promoción en su contra del juicio de amparo.

16. Por lo anterior, considero necesario replantear el papel que juega el particular o gobernado dentro del procedimiento disciplinario y reconocer que la afectación al bien jurídico tutelado por el sistema de responsabilidades administrativa (el buen funcionamiento de la administración pública), no sólo la resiente la misma Administración Pública sino todos los gobernados (en lo general y en lo particular).

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel, “Compendio de Derecho Administrativo”, 2ª Ed., Edit. Porrúa, México 1998.
2. CARNELUTTI Francesco, “Sistema de derecho procesal civil”. Traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo Santiago Melendo. Orlando Cárdenas Editor y Distribuidor. Irapuato Guanajuato, México, Tomo I. Página 12 a 14.
3. CASTREJON García, Gabino Eduardo, “Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, Edit. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 2003.
4. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, “El sistema de responsabilidades de los servidores públicos”, 5ª Ed. Edit. Porrúa, México, 2005.
5. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo”, Primer Curso, Ed. Limusa, México, 1999.
6. DIEZ, Manuel María, “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Edit. Plus Ultra, 1981, tomo II.
7. FERRER Mac Gregor, Eduardo, “Juicio de amparo e interés legítimo: la tutela de los derechos difusos y colectivos”, Breviarios Jurídicos, Edit. Porrúa, México, 2004, pág. 4 y 5.
8. GARCIA Enterría y T.R. Fernández, “Curso de derecho administrativo”, Ila Ed. Civitas, Madrid, 1982.
9. JUAREZ Mejía, Godolfino, “La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales”, Edit. Porrúa, México, 2002.
10. LAFUENTE Benaches, Mercedes, “El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado”, Edit. Tirant lo blanch, Valencia, 1996.
11. MÁRQUEZ Gómez, Daniel, “Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control de la administración pública”, Edit. UNAM, México, 2002.
12. MAYER, Otto, “Derecho Administrativo Aleman”, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1982, tomo IV.

13. ORTIZ SOLTERO, Sergio, “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, 3ª Ed., Edit. Porrúa, México, 2004.
14. TENA Ramírez, “Derecho constitucional mexicano”, Edit. Porrúa, México, 1978.
15. TRAYTER, Juan Manuel, “Manual de Derecho Disciplinario de los funcionarios públicos”, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas SA, Madrid, 1992.
16. VAZQUEZ Alfaro, José Luis, “El control de la administración pública en México”, UNAM, 1996.

Obra de consulta

“Diccionario Jurídico Mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 11ª Ed., Tomo D-H, Edit. Porrúa, México, 1998.

Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho en la Universidad Autónoma de Yucatán, titulada “El interés del quejoso en el juicio de amparo”, 1999.

“Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones”, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados Legislatura “L”, Edit. Porrúa, Tomos VIII, México, 1978.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Recursos electrónicos

SCJN, IUS 2007, Jurisprudencia y tesis aisladas, CD Multimedia.