



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO - ECONÓMICOS

**“EL SERVIDOR PÚBLICO. ANÁLISIS DE SUS
ESTRUCTURAS HISTÓRICO - LEGISLATIVAS Y SUS
CONSECUENCIAS ECONÓMICO - ADMINISTRATIVAS.”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
RODRIGO CORTÉS BRAVO

DIRECTOR DE LA TESIS:
LIC. SIMÓN SERGIO ABAD GONZÁLEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

Esta Tesis de Licenciatura representa la consolidación de un sueño, un deseo que surgió desde muchos años atrás, y que no hubiera sido posible cristalizar sin las personas que he conocido, y las circunstancias que la vida me ha hecho enfrentar. Por esto, dedico el presente trabajo a muchas de esas personas, como una muestra de mi gratitud, porque todos ellos han aportado algo especial en mi vida.

A mis padres, **Benita y Justino**, quienes han estado a mi lado en todos los momentos importantes de mi vida, y a quienes agradezco la oportunidad que me brindan de llegar aquí, manifestándoles que todos estos años juntos, con las carencias y limitantes que han existido, no me hacen más que valorar su esfuerzo para lograr lo mejor para nosotros (mis hermanos y yo). No me cansaré de reiterarles mi cariño y agradecimiento. Personas a las que no les pediré que lean el presente trabajo, porque lo único que necesitan saber es que procuraré todos los días de mi vida ser una mejor persona, para que se sientan en cada momento orgullosos de mí, como yo me siento orgulloso de ustedes. Los quiero muchísimo.

A mi asesor, el Lic. **Simón Sergio Abad González**, por tener la paciencia y dedicación para la elaboración del presente trabajo.

A mis hermanos, **Dora Isabel y Juan Carlos**, por toda esta vida juntos, y porque como hermanos que somos gozan de todo mi apoyo en cualquier aspecto de sus vidas, al igual que ustedes me han brindado el suyo.

A mis primos, **Petra y Heliodoro**, quienes además de mis padres y hermanos, han estado en todo momento a mi lado.

A mi tía **Teresa López**,[†] donde quiera que estés sé que te hubiese gustado ver este día.

A la Lic. **Josefina Tobin**, por todas las enseñanzas que con sus charlas me ha transmitido, y por todos estos años en los que de forma más que incondicional he tenido su apoyo.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**, y a la gente que en ella conocí, que de enunciarlos no terminaríamos el presente trabajo.

A la Señora **Mónica** y al Lic. **Ricardo Villalobos Montalvo**, por brindarme su confianza durante todos estos años.

Al Lic. **Luis Armando Ibarrola Covarrubias**, por haberme brindado la oportunidad de conocer el servicio público, y sobre todo por ser el gran amigo que es. No lo defraudaré.

A **Carlos Alberto Sención González**, gran amigo, quien a base de exigencias logró compartir conmigo parte de sus conocimientos.

A **Fidel Ramírez Rosales**, por todo el apoyo que él sabe me ha brindado.

A **Álvaro Gutiérrez Salgado**, por el gran amigo y profesionalista que ha demostrado ser. Por confiar en mí y por las observaciones profesionales y personales que ha tenido a bien expresar.

A la Lic. **Ma. Elena Ceballos Godínez**, con quien la vida propició un reencuentro que creo me permitió dar lo mejor de mí, día a día, y quien puede estar segura de la admiración que por ella siento.

También a **Rafael Francisco Ortiz de la Torre**, por demostrarme que nunca es tarde para aclarar los malentendidos, y porque en este momento lo considero un gran amigo.

A **Ernesto, Vicky y Daniel Jiménez de la Cuesta Salcedo**, por ser los mejores amigos que en algún momento pude imaginar; así como a sus padres, que de forma incondicional en más de una ocasión me han brindado su techo. Los estimo mucho.

A todos aquellos amigos que pude hacer en Diconsa: **Adolfo Hernán Ramírez Vargas, Adolfo Medina Enríquez, José Enrique Pérez Muñoz, Ricardo Castillejos-Ramos y Martínez, Roberto Carlos Reyes Medina, "Rosy" Iturbe Montiel y Saúl Enrique Mondragón Romero**; y a aquellos que la vida me permitió conocer en la Secretaría de Gobernación: **Beatriz Barrera Lugo, Berenice Salazar Ayala, Christian Rodrigo Cubos Alquicira y Sergio Arturo Maeda Amaya**.

A **Sandra Raquel Báez Álvarez**... tú mejor que nadie sabe el porqué. Por favor recuérdale siempre a Esmeralda lo mucho que la quiero.

Si olvidé a alguien, bien entenderá no fue de forma intencionada.

Gracias a aquellos que día a día comparten algo conmigo.

ÍNDICE.

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	III
CAPÍTULO PRIMERO.- MARCO CONCEPTUAL.	
1.1. Administración Pública Federal.	1
1.2. Trabajador al servicio del Estado.	3
1.3. Funcionario público.	4
1.4. Empleado público.	7
1.5. Servidor público.	8
1.6. Empleado contratado por honorarios.	10
1.7. Empleo, cargo o comisión públicos.	12
1.8. Auditoría interna, queja y denuncia.	13
1.9. Crédito fiscal. Multa, actualización y recargo.	15
1.10. Corrupción y transparencia.	16
CAPÍTULO SEGUNDO.- MARCO HISTÓRICO.	
2.1. El Juicio de Residencia.	19
2.2. Constitución de Cádiz.	22
2.3. Constitución de Apatzingán.	25
2.4. Constitución Federal de 1824.	28
2.5. Las Bases Constitucionales (1835) y las Siete Leyes Constitucionales (1836).	30
2.6. Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.	33
2.7. Constitución Federal de 1857.	35
2.7.1. La "Ley Juárez" de 1870.	37
2.7.2. La "Ley Porfirio Díaz" de 1896.	38
2.8. Constitución Política de 1917.	38
2.8.1. La "Ley Lázaro Cárdenas" de 1940.	41
2.8.2. La "Ley López Portillo" de 1980.	42
2.8.3. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.	42
CAPÍTULO TERCERO.- RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	46
3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	48
3.3. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	50
3.4. Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.	54
3.5. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	58
3.6. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	60
3.7. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.	61

3.8. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	62
3.9. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.	66
3.10. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.	69

CAPÍTULO CUARTO.- DEL JUICIO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES.

4.1. Los principios del servicio público.	71
4.2. Las obligaciones genéricas del servidor público previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	73
4.3. Sanciones.	78
4.3.1. Amonestación pública o privada.	80
4.3.2. Sanción económica. La posibilidad de sancionar a los particulares.	81
4.3.3. ¿Destitución o rescisión del nombramiento?	83
4.3.4. Inhabilitación.	85
4.4. La Secretaría de la Función Pública: ¿juez y parte?	85
4.4.1. El Modelo Integral de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO). El servidor público como un número más.	86
4.5. Los medios de defensa.	88
4.5.1. ¿Recurso de revocación o de confirmación?	89
4.5.2. El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	90
4.5.3. El juicio de amparo directo.	91
4.6. La recuperación del Estado de los créditos fiscales originados por sanciones administrativas. Datos estadísticos.	91

CAPÍTULO QUINTO.- EL IMPACTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO DE UN NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

5.1. La reforma al Artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, publicada el 04 de diciembre de 2006 y sus consecuencias.	94
5.2. Las nuevas facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	97
5.3. La Secretaría de la Función Pública como órgano integrador.	102
5.4. El futuro de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública, y de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.	104
5.5. Los beneficios del nuevo sistema de responsabilidades administrativas.	107
5.5.1. Beneficios económicos.	108
5.5.2. Beneficios sociales.	111
5.5.3. Beneficios políticos.	112

CONCLUSIONES.	114
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	117
----------------------	-----

INTRODUCCIÓN.

A lo largo de la historia de la función pública en México, la sociedad ha considerado el ejercicio de la misma como un beneficio para unos cuantos. La terrible realidad que enfrenta el servidor público al desempeñar sus funciones es que, por probo y eficiente que éste sea, la ciudadanía no lo percibe como un buen trabajador.

Por su propia naturaleza, la función pública se encuentra relacionada con el ejercicio del poder. En tal tesitura, cuando la ciudadanía considera que tiene un mal Gobierno, por ende, tendrá una pésima percepción del ejercicio de la función pública.

Por otro lado, el hecho de que en la mayoría de los casos no existan funciones bien definidas de los servidores públicos permite presumir a la ciudadanía que aquéllos simplemente pierden el tiempo. Además, la ciudadanía no concibe al servidor público como un empleado común, sino que por desgracia lo identifica con los servidores públicos de mayor rango, que obtienen ingresos muy superiores a los de cualquier persona; es decir, la ciudadanía no advierte claramente que estos últimos son solamente la punta de la pirámide de la Administración Pública Federal.

La molestia de la sociedad evidentemente deviene del bien conocido argumento de que es ésta la que, a través de sus impuestos, cubre las remuneraciones que por sus servicios obtiene el servidor público, lo que habilita a la sociedad civil a exigir que el mismo realice una buena función, y que ésta consista en procurar el mayor cúmulo de beneficios al público en general.

Así pues, múltiples factores han propiciado que el servicio público entrañe grandes responsabilidades para aquellos que osan ejercer el mismo. Actualmente, ejercer el servicio público es vivir constantemente con la preocupación de cometer algún error, considerable o imperceptible, puesto que puede repercutir en el futuro laboral del servidor público, y en muchísimas ocasiones en su patrimonio.

El objeto del presente estudio consiste en analizar las repercusiones que trae aparejadas el servicio público, y advertir que éste no representa solamente el sustento económico para quien lo ejerce, sino que también existe un régimen jurídico para proporcionar seguridad a la sociedad de que el mismo se desempeñará correctamente.

Por desgracia, gran parte de la sociedad desconoce estos principios y disciplinas y, por ende, aún no tiene confianza en el ejercicio de la función pública; pero para aquellos que en algún momento han ejercido en cualquier ámbito un empleo público, saben que son constantemente vigilados, y que sus conductas pueden generar una serie de consecuencias económico-administrativas.

Mención especial merece el señalar que la lucha por mejorar la función pública se vuelve cada vez más una competencia a nivel mundial por comparar la calidad de la misma. Cada vez es más común que se compare el índice de corrupción de nuestro país con el de aquellos que son considerados del primer mundo, y cómo los medios masivos de comunicación enarbolan dichos resultados para demeritar en la medida de lo posible a los empleados al servicio de la Nación.

Por todo lo anterior, hemos estructurado el presente trabajo en cinco capítulos. En el capítulo primero se analizarán aquellos conceptos que guardan una relación inmediata con el ejercicio del servicio público en la Administración Pública Federal, con la finalidad de tener presente las denominaciones que resultan idóneas para calificar el mismo. De esta manera, nos familiarizaremos con términos tan comunes como confusos de nuestro uso cotidiano. Por sólo mencionar un ejemplo, los referentes a empleado, funcionario y servidor público.

En el segundo capítulo estudiaremos la evolución histórica del régimen jurídico de los servidores públicos en México, desde sus prístinas manifestaciones en el juicio de residencia de corte colonial, hasta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Esto en virtud de que no sería posible considerar el impacto económico-administrativo de un nuevo sistema disciplinario de los servidores públicos, si no contempláramos los elementos históricamente legislados.

En el tercer capítulo analizaremos el actual marco jurídico que rige el ejercicio del servicio público en la Administración Pública Federal, y advertiremos que éste no se limita solamente a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o al ordenamiento secundario inmediato, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; sino que éste es un tema tan disperso que el servidor público podría incurrir, con suma facilidad, en una multiplicidad de infracciones para ser sancionado.

El capítulo cuarto versará sobre el procedimiento al que ha de sujetarse todo servidor público susceptible de ser sancionado, y se estudiarán las sanciones a que los mismos pueden hacerse acreedores, con la finalidad de brindar el panorama actual de las consecuencias económico-administrativas que pudieran ser aplicables al servidor público.

Por último, en el capítulo quinto se estudiarán las repercusiones económico-administrativas que entraña la modificación del actual sistema disciplinario en la Administración Pública Federal, a partir de la reforma constitucional de fecha 4 de diciembre de 2006, y que derivará en una transformación del sistema sancionador al que está sujeto cualquier servidor público, sin importar jerarquía ni condición social.

CAPÍTULO PRIMERO.— MARCO CONCEPTUAL.

SUMARIO: 1.1.- Administración Pública Federal. 1.2.- Trabajador al servicio del Estado. 1.3.- Funcionario público. 1.4.- Empleado público. 1.5.- Servidor público. 1.6.- Empleado contratado por honorarios. 1.7.- Empleo, cargo o comisión públicos. 1.8.- Auditoría interna, queja y denuncia. 1.9.- Crédito fiscal. Multa, actualización y recargo. 1.10.- Corrupción y transparencia.

“El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen.”¹

1.1.- Administración Pública Federal.

En términos generales, la administración es el “proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”². Es decir, administrar significa un proceso de coordinación para la satisfacción de las necesidades de un determinado grupo social.

El Doctor Miguel Acosta Romero afirma que la Administración Pública, “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.”³

El Maestro Gabino Fraga asevera que, “desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizá la más importante, de uno de los Poderes en que se halla depositada la soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo.”⁴

Para el Doctor Jorge Fernández Ruiz, “la administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras

¹ Artículo 13 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

² FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho Administrativo y Administración Pública. Primera edición. México. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. 2006. Páginas 275 y 276.

³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso. Decimoquinta edición. México. Editorial Porrúa. 2000. Página 263.

⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Cuadragésimo quinta edición. México. Editorial Porrúa. 2006. Página 119.

públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.⁵

El Doctor Alfonso Nava Negrete afirma que: “la administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad”.⁶

Narciso Sánchez Gómez señala que, “la administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizado y paraestatal y que tiene como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo; sin perder de vista, que en un sentido general la administración pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses del pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida”.⁷

Francisco Javier Osornio Corres y Lucinda Villarreal Corrales, por su parte, aseveran que: “por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista: uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.”⁸

En nuestro sistema jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 90, lo siguiente:

Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé en su Artículo 1, lo siguiente:

⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. OP. CIT. Página 279.

⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Primera edición. México. Fondo de Cultura Económica. 1995. Página 20.

⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2000. Página 74.

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2007. Páginas 125 y 126.

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Adviértase que la Ley Orgánica antes citada no considera como parte integrante de la Administración Pública Federal a la Procuraduría General de la República. Sin embargo, el Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece:

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, *ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal* para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Por lo anterior, y sin entrar en mayores cuestionamientos sobre la Procuraduría General de la República, por no ser este el tema del presente trabajo, podemos decir que la Administración Pública Federal acompaña al hombre en cada momento de su vida, y que la misma se integra por todas aquellas dependencias y entidades que dependen, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo (a saber, Secretarías de Estado, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, fideicomisos, y la Procuraduría General de la República).

1.2.- Trabajador al servicio del Estado.

El Doctor José Dávalos afirma que los trabajadores al servicio del Estado, “Son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular o los representantes de una dependencia o entidad en virtud del nombramiento expedido por autoridad competente.”⁹

El Doctor Carlos A. Morales Paulín señala que, “el trabajador al servicio del Estado es toda persona física que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros a un órgano del Estado, independientemente del estatuto que le es aplicable, y que asume una relación jurídica laboral por virtud de un nombramiento expedido por autoridad competente, por figurar en las listas de

⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. OP. CIT. Página 3697.

raya de los trabajadores temporales, o por asumir tal relación laboral conforme a lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo o su equivalente.”¹⁰

El Doctor Alfonso Nava Negrete, por su parte, señala que: “Está claro que no toda persona que presta un servicio al Estado adquiere por ello la calidad de trabajador de éste. Se excluyen de plano las personas que le prestan servicios a través de un contrato privado o público. Igual debe ocurrir con los trabajadores de las entidades paraestatales, si bien en muchos casos la ley, decreto o contrato que las crea los somete al régimen del apartado B del artículo 123 constitucional, es decir, al de los burócratas. Opinamos que sólo son trabajadores del Estado los que regula ese apartado B.”¹¹

En nuestra legislación, el concepto de trabajador al servicio del Estado se encuentra previsto en el Artículo 3 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, que establece lo siguiente:

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

En mi opinión, la definición de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado resulta muy acertada, ya que la misma comprende a toda persona que se encuentre trabajando en la Administración Pública Federal; aunque considero que trabajador al servicio del Estado podría definirse simplemente como: “toda persona que presta un servicio físico, intelectual o mixto al Estado, que recibe a cambio una remuneración económica, sin importar el régimen de contratación bajo el cual se efectuó tal servicio”.¹²

1.3.- Funcionario público.

En la actualidad, los medios de comunicación y el público en general tienden a emplear este término de manera común para referirse a aquellos servidores públicos que ocupan los rangos jerárquicos más altos en la Administración Pública, sea local o federal. Tal idea resulta coloquial, considerando que comúnmente se define funcionario como “la persona que desempeña un empleo público”.¹³

En el Derecho Mexicano, bien podría considerarse que el término funcionario público resulta inaplicable, en virtud de que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 se

¹⁰ MORALES PAULÍN, Carlos A. Derecho Burocrático. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 1995. Página 80.

¹¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. OP. CIT. Páginas 190 y 191.

¹² El comentario inherente al hecho de que no importa el régimen de contratación obedece a la postura del tesista en relación a la contratación por honorarios, tal y como se expone en el punto 1. 6 del presente trabajo.

¹³ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Tomo I. Vigésimo segunda edición. Madrid. Editorial Espasa. 2001. Página 1099.

determinó no hablar más de funcionarios, ni de empleados, sino reputar a todo individuo como “servidor público”. Tal exposición de motivos propició que de esa fecha en adelante no se hablara más de funcionarios públicos, y por ende, es a partir de esa fecha cuando podemos considerar idóneo expresarnos jurídicamente con relación a toda persona que labore en la Administración Pública como servidor público.

Recuérdese que la anterior Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1940, catalogaba como altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Autónomo y el Procurador General de la República, así como los Gobernadores y Diputados a las Legislaturas en los Estados de la República¹⁴.

Sin embargo, a pesar de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, que abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1940, ya no alude expresamente a los *funcionarios*, todavía señala en su Artículo 47, fracción III, como uno de los elementos para imponer las sanciones administrativas, “el nivel jerárquico” del infractor; elemento que también prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Artículo 14, fracción III.

Asimismo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 110, qué individuos podrán ser sujetos a juicio político, lo cual bien puede entenderse como una alusión a los altos funcionarios.

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

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio

¹⁴ Artículo 2 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940.

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.

Es decir, el término funcionario público para efectos prácticos se mantiene vigente hoy día, por lo que resulta más que acertado suministrar un concepto al respecto.

El Doctor Miguel Acosta Romero señala que funcionario público, “es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad.”¹⁵

El Maestro Gabino Fraga, citando a Rafael Bielsa, refiere que: “se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.” Por lo que posteriormente el propio Maestro Fraga afirma que, de hecho, sí pueden separarse los servidores públicos que tienen ese carácter representativo de todos los que son simplemente auxiliares de ellos.¹⁶

El Doctor Carlos A. Morales Paulín manifiesta que, “funcionario público es la persona física, cuyo cargo y competencias están comprendidos en la ley o el reglamento (generalmente interno u orgánico) de la dependencia u órgano, la cual le otorga un carácter de representación y cumplimiento de la voluntad estatal.”¹⁷

Por su parte, el Doctor Alfonso Nava Negrete asevera que la diferencia entre funcionario y empleado: “radica en dos características. El funcionario público, para que lo sea, debe: a) representar al órgano administrativo y b) tener poderes de decisión o resolución en los asuntos administrativos. Estas dos características no las tiene el empleado público que sólo prepara, coadyuva, para que se tome la decisión o en su caso interviene para la ejecución de esta última. El empleado puede realizar investigaciones, estudios, consultas, practicar visitas, inspecciones, verificaciones, reunir material informativo necesario para la toma de decisiones, pero no tiene poderes para resolver.”¹⁸

Narciso Sánchez Gómez señala que, “El funcionario público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y superiores dentro de la estructura de los

¹⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Régimen laboral de los trabajadores al servicio del Estado. Tercera edición. México. Editorial Porrúa. 2002. Página 145.

¹⁶ FRAGA, Gabino. OP. CIT. Página 130.

¹⁷ MORALES PAULÍN, Carlos A. OP. CIT. Página 83.

¹⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. OP. CIT. Página 202.

poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.”¹⁹

Olga Hernández Espíndola y Enrique Quiroz Acosta afirman que, “Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia. Funcionarios públicos son aquellos individuos que, encuadrados en determinada jerarquía, prestan sus servicios dentro de la administración pública, en actividades propias de mando, decisión y representación del órgano que respectivamente encabezan.”²⁰

En suma, advertimos que no resulta muy importante el nivel jerárquico o el ingreso económico, aunque en la realidad estos dos conceptos crecen de manera proporcional y directa el uno con el otro, sino que se puede distinguir a un funcionario de un empleado común por las facultades legales con las que cuenta. Por ende, la calidad de funcionario la obtiene aquel servidor público cuyas acciones se encuentran definidas por un ordenamiento jurídico vigente.

1.4.- Empleado público.

Una vez que ha sido analizado el vocablo funcionario público, resulta idóneo adentrarnos al estudio del término empleado público.

El Doctor Miguel Acosta Romero señala que empleado público: “es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley.”²¹

El Doctor Carlos A. Morales Paulín, citando a Andrés Serra Rojas, afirma que: “el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la ley (...), lo que ratifica que su trabajo en los órganos del Estado es conducido por el superior jerárquico, quien puede delegar determinadas tareas pero nunca renunciando a las responsabilidades consagradas en la norma.”²²

El propio Doctor Morales Paulín, de manera general, indica que se puede identificar como empleado público a todas las personas físicas que laboran para el Estado y que no desempeñan alguno de los cargos relativos a los funcionarios.²³

Para Narciso Sánchez Gómez, “El empleado público es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función

¹⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 383.

²⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. OP. CIT. Página 1773.

²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano... OP. CIT. Página 145.

²² MORALES PAULÍN, Carlos A. OP. CIT. Página 85.

²³ Idem.

pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción y sueldo; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende.”²⁴

En lo personal, me parece acertado retomar la definición del Doctor Morales Paulín, y concebir al empleado público simplemente como aquella persona física que desempeña sus actividades en la Administración Pública Federal, y que no tiene las características de funcionario público.

1.5.- Servidor público.

El 28 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformó el Título Cuarto de la Constitución Política, referente a las responsabilidades de los servidores públicos. En la exposición de motivos correspondiente se afirma la necesidad de actualizar dichas responsabilidades, sustituyendo la expresión “funcionarios públicos” por la de “servidores públicos”. Se sostiene asimismo que: “La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.”²⁵

Como ya se ha señalado en los dos puntos que anteceden, el término servidor público se ha aplicado desde la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982, y se ha mantenido vigente desde entonces, no existiendo a partir de esa fecha la distinción entre empleado, funcionario, ni mucho menos alto funcionario.

En este punto, resulta prudente citar las líneas del Doctor Ignacio Burgoa, al decir: “En un régimen democrático, los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento dado los personifican y realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, deben reputarse como *servidores públicos*. Ética y deontológicamente, su conducta, en el desempeño del cargo respectivo, debe enfocarse hacia el servicio público en sentido amplio mediante la correcta aplicación de la ley.”²⁶

El Doctor Miguel Acosta Romero indica que servidor público, “es aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la

²⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 383.

²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimoctava edición. México. Editorial Porrúa. 2006. Página 568.

²⁶ *Ibidem*. Páginas 554 y 555.

administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal).²⁷

Por su parte, el Doctor Carlos A. Morales Paulín señala que, “doctrinalmente el servidor público es toda persona física que independientemente de su nivel jerárquico presta su esfuerzo físico o intelectual a cambio de un salario a los órganos del Estado.”²⁸

Para Narciso Sánchez Gómez, “el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.”²⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 108, prevé lo siguiente:

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

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su Artículo 2, lo siguiente:

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

En lo personal, comparto el criterio del Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, al decir que: “el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.”³⁰

Me parece muy acertado no considerar para asignar la calidad de servidor público, el tipo de contratación, por las consideraciones que analizaré en el punto siguiente del presente capítulo.

²⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano... OP. CIT. Página 146.

²⁸ MORALES PAULÍN, Carlos A. OP. CIT. Página 87.

²⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 379.

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de derecho administrativo. Primer curso. Séptima edición. México. Editorial Porrúa. 2005. Página 207.

Asimismo, es de suma importancia retomar las líneas del Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, al señalar que: “el concepto de servidor público, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es diferente al concepto de trabajador al servicio del Estado. Lo anterior, en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108, define al servidor público como cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, integrando así el elemento subjetivo del órgano administrativo, mientras que el trabajador al servicio del Estado guarda únicamente una relación laboral con la Administración Pública, por lo que la aplicación de normas disciplinarias no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad del servidor público de quien presta el servicio al Estado.”³¹

1.6.- Empleado contratado por honorarios.

Esta figura resulta ser sumamente interesante, en virtud de que se emplea frecuentemente en la Administración Pública Federal. Hoy día no es de sorprender que profesionistas y personas en general sean contratadas bajo este régimen en la Administración Pública. Evidentemente que tal contratación difícilmente es cuestionada por el sujeto contratado, dada la precaria situación económica que se vive en nuestro país, ya que al empleado no le importa el tipo de contratación, sino que su principal interés es incorporarse a la población económicamente activa.

En este punto, adviértase que la legislación mexicana, así como la doctrina, no definen como tal al empleado sujeto al régimen de honorarios, sino al contrato de prestación de servicios profesionales; figura que propiamente es tema del Derecho Civil, no de la materia administrativa. En consecuencia, resulta apropiado proceder al estudio de este contrato.

Bernardo Pérez Fernández del Castillo lo define como el “contrato por el cual una persona llamada profesor, se obliga a prestar sus servicios profesionales, técnicos, científicos o artísticos en beneficio de otra llamada cliente, quien a su vez se obliga a pagar los honorarios convenidos.”³²

El contrato de prestación de servicios profesionales se encuentra regulado en el Código Civil Federal, Libro Cuarto, Segunda Parte, Título Décimo, Capítulo II, que establece lo siguiente.

Artículo 2606.- El que presta y el que recibe los servicios profesionales pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos.

³¹ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Segunda edición. México. Cárdenas Editor y Distribuidor. 2004. Página 158.

³² PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Contratos Civiles. Octava edición. México. Editorial Porrúa. 2002. Página 277.

Cuando se trate de profesionistas que estuvieren sindicalizados, se observarán las disposiciones relativas establecidas en el respectivo contrato colectivo de trabajo.

Artículo 2607.- Cuando no hubiere habido convenio, los honorarios se regularán atendiendo juntamente a las costumbre del lugar, a la importancia de los trabajos prestados, a la del asunto o caso en que se prestaren, a las facultades pecuniarias del que recibe el servicio y a la reputación profesional que tenga adquirida el que lo ha prestado. Si los servicios prestados estuvieren regulados por arancel, éste servirá de norma para fijar el importe de los honorarios reclamados.

(...)

Artículo 2610.- El pago de los honorarios y de las expensas, cuando las haya, se harán en el lugar de la residencia del que ha prestado los servicios profesionales, inmediatamente que preste cada servicio o al fin de todos, cuando se separe el profesor o haya concluido el negocio o trabajo que se le confió.

Artículo 2611.- Si varias personas encomendaren un negocio, todas ellas serán solidariamente responsables de los honorarios del profesor y de los anticipos que hubiere hecho.

(...)

Artículo 2613.- Los profesores tienen derecho de exigir sus honorarios, cualquiera que sea el éxito del negocio o trabajo que se les encomiende, salvo convenio en contrario.

Artículo 2614.- Siempre que un profesor no pueda continuar prestando sus servicios, deberá avisar oportunamente a la persona que lo ocupe, quedando obligado a satisfacer los daños y perjuicios que se causen, cuando no diere este aviso con oportunidad. Respecto de los abogados se observará, además, lo dispuesto en el artículo 2589.

Artículo 2615.- El que preste servicios profesionales sólo es responsable, hacia las personas a quienes sirve, por negligencia, impericia o dolo, sin perjuicio de las penas que merezca en caso de delito.

Por otra parte, cabe señalar que el día 11 de abril de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la “*Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato*”, la cual en el punto número 3 establece por “honorarios”, lo siguiente:

Honorarios.- A la retribución pactada en favor del prestador de los servicios a cambio de la ejecución del o los servicios estipulados en el contrato, la cual no estará sujeta a los descuentos y aportaciones señalados en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ni, en su caso, en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, por no existir entre el prestador de los servicios y la dependencia o entidad, ninguna relación de carácter laboral.

Así pues, podemos advertir que en muchos casos las funciones desempeñadas por los empleados contratados por honorarios coinciden con las de los empleados de estructura. Esto es así, en virtud de que en la mayoría de los casos los empleados contratados por honorarios suelen efectuar actividades que en nada difieren de las del personal de base u operativo.

Aunque este tema podría ser objeto de un estudio mucho más profundo, no podemos más que concluir que la contratación por honorarios en la Administración Pública obedece a una práctica irregular cuyo propósito, en la mayoría de los casos, es la evasión de las obligaciones laborales y de seguridad social, tal y como se desprende del punto 3 de la “*Norma para la celebración de contratos de servicios profesionales por honorarios y el modelo de contrato*”, antes citado.

Además de las prestaciones de seguridad social legalmente instituidas, recordemos que el personal contratado por honorarios no goza de los diversos beneficios instituidos por la Administración Pública Federal, tales como el seguro de vida o de gastos médicos mayores, bono de separación, de transporte o de despensa, entre otros.

1.7.- Empleo, cargo o comisión públicos.

La importancia de definir empleo, cargo o comisión radica en el hecho de que el Artículo 109 Constitucional, fracción III, establece que: “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*.”

Asimismo, el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé que: “Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus *empleos, cargos o comisiones*, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”

El vocablo “empleo” significa “ocupación u oficio”.³³

La voz “cargo” se entiende comúnmente como: “dignidad, empleo u oficio”.³⁴

Doctrinalmente, el Doctor Miguel Acosta Romero señala que cargo público es “el lugar instituido en la organización pública con denominación propia, atribuciones específicas y presupuesto propio, para ser provisto y ejercido por un titular en la forma establecida por la ley”.³⁵

Finalmente, el término “comisión” se entiende como: “orden y facultad que alguien da por escrito a otra persona para que ejecute algún encargo o atienda

³³ Diccionario de la Lengua Española. OP. CIT. Página 889.

³⁴ Ibidem. Página 454.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano... OP. CIT. Página 146.

en algún negocio”. También significa la “situación de una persona que, con autorización de la autoridad correspondiente, presta sus servicios transitoriamente fuera de su puesto habitual de trabajo.”³⁶

Así pues, si la responsabilidad administrativa se aplica a aquel que desempeña un empleo, cargo o comisión públicos, podemos advertir que con tales términos se comprende a la generalidad de los trabajadores de la Administración Pública.

1.8.- Auditoría interna, queja y denuncia.

Estos conceptos constituyen los medios para iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades. El primero de ellos, como su propio nombre lo indica, es un procedimiento instruido por el personal de la propia Administración Pública; los dos restantes son procedimientos de investigación también efectuados por la Administración Pública, pero con la diferencia de que inician a solicitud de un particular, como se detallará más adelante.

Etimológicamente, el verbo “auditar” proviene del inglés “*to audit*”, y éste a su vez del latín “*audire*”, que significa “oír”.

Para Alfredo Adam y Guillermo Becerril, la auditoría es la “revisión y supervisión sistemática de una actividad o grupo de actividades.”³⁷

Ahora bien, según estos autores, la auditoría interna o de carácter administrativa consiste “en el examen comprensivo y constructivo de la estructura de organización de una empresa, institución, sección de gobierno, o cualquier parte de una entidad, en cuanto a sus planes y objetivos, sus métodos y controles, su forma de operación y sus facultades.”³⁸

Asimismo, el Instituto de Auditores Internos de los Estados Unidos de Norteamérica, en los estándares para la práctica profesional de la auditoría interna, considera que: “Auditoría interna es una función independiente de evaluación establecida dentro de una organización para examinar y evaluar sus actividades como un servicio a la misma organización.”³⁹

Visto así, el Artículo 37, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que una de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública consiste en *inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos*; es decir, podrá practicar auditorías a las dependencias y entidades de la Administración Pública

³⁶ *Ibidem*. Página 600.

³⁷ ADAM ADAM, Alfredo, y BECERRIL LOZADA, Guillermo. La auditoría interna en la Administración Pública Federal. México. Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. 1980. Página 16.

³⁸ *Ibidem*. Páginas 17 y 18.

³⁹ MONTAÑO SÁNCHEZ, Francisco Arturo. Auditoría Administrativa. Primera edición. México. Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S. A. de C. V. 2004. Página 4.

Federal. De conformidad a las consideraciones expuestas con antelación, la auditoría puede comprender la revisión de los recursos técnicos, humanos y materiales.

Por lo que se refiere a la queja o denuncia, recordemos que el actual Artículo 109 Constitucional, en su último párrafo, prevé que: “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.”

También, el Artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ordena que:

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 eficiencia.

Los Doctores Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela afirman que la queja “puede entenderse como una denuncia contra la conducta indebida o negligente tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales.”⁴⁰

La Secretaría de la Función Pública considera que la queja es “la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentren involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.”⁴¹

Por lo que se refiere a la denuncia, el Doctor José Ovalle Favela asevera que, “La expresión denuncia tiene varios significados. El más amplio y difundido es el que la entiende como el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad la verificación o comisión de determinados hechos, con objeto de que dicho órgano promueva o aplique las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley o los reglamentos para tales hechos.”⁴²

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública considera como denuncia la “manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la

⁴⁰ Diccionario Jurídico Mexicano. OP. CIT. Página 3138.

⁴¹ Lineamientos y criterios técnicos y operativos. Lineamientos elaborados y difundidos por la Secretaría de la Función Pública, el 1 de abril de 2002 y actualizados el 3 de noviembre de 2003. Página 11.

⁴² Diccionario Jurídico Mexicano. OP. CIT. Página 1070.

esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.”⁴³

Así pues, la diferencia esencial entre la queja y la denuncia radica en que los hechos son del conocimiento de la autoridad, bien por la parte afectada (queja) o bien por un tercero (denuncia).

1.9.- Crédito fiscal. Multa, actualización y recargo.

En este punto se analizará de manera breve el término crédito fiscal, por ser la forma en que se materializa una de las sanciones impuestas a los servidores públicos. Nos referimos a la sanción económica, de la que se hablará debidamente en el capítulo 4 de la presente tesis.

Gerardo Gil Valdivia afirma que, “El crédito fiscal es el derecho que tiene el Estado a exigir el pago de una prestación, en dinero o especie, derivado de la ley, y como consecuencia de su soberanía. A este derecho del Estado, que se convierte en el sujeto activo de la relación fiscal, corresponde el deber del sujeto pasivo de cumplir con la prestación que determine la ley. El Estado ejerce este derecho por medio de sus representantes expresamente autorizados, que pueden ser incluso organismos descentralizados. En caso de incumplimiento el Estado tiene la facultad económico-coactiva. Además, el crédito fiscal es personal y tiene el carácter de preferencial ante algunos otros créditos.”⁴⁴

El Artículo 4 del Código Fiscal de la Federación prevé que: “Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquéllos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena.”

Así pues, el crédito fiscal puede derivar de las responsabilidades de los servidores públicos. No obstante, este crédito fiscal conlleva diferentes aspectos tales como la multa, actualización o recargo, conceptos que estimo prudente estudiar a continuación.

Por lo que concierne a la multa, consideramos acertada la definición del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, que indica que es “La sanción administrativa o penal que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada en dinero. La que se reitera por plazos determinados para compeler al infractor al cumplimiento de la obligación que desatiende”.⁴⁵

⁴³ Lineamientos y criterios técnicos y operativos. OP. CIT. Página 11.

⁴⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. OP. CIT. Página 927.

⁴⁵ Diccionario de la Lengua Española. OP. CIT. Página 1553.

Si entendemos por actualización el hecho de actualizar, y por actualizar: “hacer algo actual, darle actualidad” o “poner al día”⁴⁶; entonces comprenderemos que la actualización en materia fiscal, consiste en poner al día o darle vigencia a un crédito fiscal.

La actualización se encuentra prevista en la primera parte del Artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, al establecer que:

Artículo 17-A.- El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar.

De igual manera, la primera parte del Artículo 21 del ordenamiento referido prevé que:

Artículo 21.- Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos en concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno.

Con relación al recargo, el mismo se ha definido como la “cantidad o tanto por ciento en que se incrementa la deuda, por lo general a causa del retraso en un pago.”⁴⁷

El Código Fiscal de la Federación establece en su Artículo 21, que el recargo consiste en la “indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno”.

1.10.- Corrupción y transparencia.

“Existen dos instituciones que siempre hacen acto de presencia en el desarrollo del derecho constitucional: la democracia y el estado de derecho. El concepto restringido de democracia –forma de gobierno-, y el integral –forma de vida- imponen como característica fundamental la línea de igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indudable sometimiento al derecho.”⁴⁸

El Diccionario de la Lengua Española indica que corrupción: “En las organizaciones, especialmente en las públicas, [es la] práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”⁴⁹

⁴⁶ Ibídem. Página 39.

⁴⁷ Ibíd. Página 1911.

⁴⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. Sexta edición. México. Editorial Porrúa. 2001. Página 717.

⁴⁹ Diccionario de la Lengua Española. OP. CIT. Página 668.

A juicio de Enrique Sánchez Bringas, “Corrupción significa degeneración, putrefacción; la palabra se aplica como sinónimo de soborno y de vicio. El fenómeno es inherente a la interacción social, en especial a la que implica el ejercicio del poder público y económico porque en ambos siempre se relacionan, directa o indirectamente, los gobernantes con los gobernados. A esto se debe que la corrupción esté presente en todas las culturas que registra la historia humana.”⁵⁰

Por su parte, el Doctor Jorge Carpizo McGregor, durante su gestión como Procurador General de la República, expuso durante el desarrollo de la VI Conferencia Internacional Anticorrupción en el año de 1993, lo siguiente:

“De este esfuerzo surgieron definiciones de corrupción que la enuncian como “perversión del poder” (H. A. Brasz), como “abuso de autoridad del servicio civil a fin de obtener un ingreso adicional del público (Jacob van Klaveren), como “conducta de servidores públicos que se desvían del interés público, a fin de servir a intereses privados” (Samuel Huntington), como “actitud típica de sociedades primitivas o poco desarrolladas” (Koenraad W. Swart). Importante es notar que casi todas las definiciones conducen a la conclusión de que la corrupción es el ocaso de la moral pública.”⁵¹

Para Hugo Gutiérrez Dávila, “la corrupción se entiende como el abuso por parte de los funcionarios, de su condición de servidores públicos para favorecerse a sí mismos, sea en términos políticos o económicos.”⁵²

Asimismo, considero acertada la definición del Doctor Jorge Fernández Ruiz, al decir que: “se puede entender la corrupción pública como el deliberado desorden en el desempeño del quehacer público, con miras a la obtención de un beneficio ilícito de quienes lo tienen a su cargo.”⁵³

Germán Martínez Cázares, en su momento Secretario de la Función Pública, recordó: “Gabriel Zaid decía hacia 1979 que México era el país destinado a fundar la ciencia del soborno, porque la corrupción no era un tumor del régimen sino su médula. La corrupción -decía Zaid- no es característica desagradable del sistema político mexicano, es el sistema, consiste –seguía diciendo Zaid-

⁵⁰ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. OP. CIT. Páginas 718 y 719.

⁵¹ VI CONFERENCIA INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN. Tomo II. Cancún. México. 1993. Página 18.

⁵² Véase el prólogo de Transparencia y combate a la corrupción. Primera edición. México. Secretaría de Educación Pública – Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo – Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. 2002. Página 13.

⁵³ Véase el prólogo de CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Primera edición. México. Cárdenas Editor y Distribuidor. 2003. Página IX.

en declarar que el poder se recibe de abajo, cuando en realidad se recibía de arriba, en disponer de funciones públicas como si fueran propiedad privada.”⁵⁴

Si la transparencia es una calidad de lo transparente, transparente significa, entre otras cosas, “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.”⁵⁵

Para el Doctor Ernesto Villanueva, “La transparencia significa el deber de los mandatarios o gobernantes de realizar como regla general sus actuaciones de manera pública, como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.”⁵⁶

La transparencia significa que “las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general.”⁵⁷

Finalmente, cabe señalar en este punto que el Artículo 4 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental enuncia los siguientes objetivos:

Artículo 4.- Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
- III. (...)
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- V. (...)
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

⁵⁴ Palabras dictadas por Germán Martínez Cázares, entonces Secretario de la Función Pública, durante su presentación en el Seminario Internacional “Ética en la Gestión Pública y la Lucha contra la Corrupción”, el día 4 de julio de 2007, celebrado en la sede de la Secretaría de mérito.

⁵⁵ Diccionario de la Lengua Española. OP. CIT. Página 2213.

⁵⁶ VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de la información. Primera edición. México. Cámara de Diputados, LIV Legislatura – Universidad de Guadalajara – Miguel Ángel Porrúa. 2006. Página 70.

⁵⁷ NAVA GOMAR, Salvador, LUNA PLA, Issa, y VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de acceso a la información pública parlamentaria. Primera edición. México. Cámara de Diputados, LIV Legislatura – Libertad de Información México, A. C. – Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A. C. – Miguel Ángel Porrúa. 2006. Página 20.

CAPÍTULO SEGUNDO.— MARCO HISTÓRICO.

SUMARIO: 2.1.- El Juicio de Residencia. 2.2.- Constitución de Cádiz. 2.3.- Constitución de Apatzingán. 2.4.- Constitución Federal de 1824. 2.5.- Las Bases Constitucionales (1835) y las Siete Leyes Constitucionales (1836). 2.6.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 2.7.- Constitución Federal de 1857. 2.7.1.- La “Ley Juárez” de 1870. 2.7.2.- La “Ley Porfirio Díaz” de 1896. 2.8.- Constitución Política de 1917. 2.8.1.- La “Ley Lázaro Cárdenas” de 1940. 2.8.2.- La “Ley López Portillo” de 1980. 2.8.3.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

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

Lic. Benito Juárez García.

2.1.- El Juicio de Residencia.

Todo funcionario, en la época colonial, 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 responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta de buena conducta. Por esta última razón, los funcionarios eran en ocasiones los más interesados en tomar residencia, pues al obtener una resolución favorable quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Además, para ser promovido a un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, es decir, salir absuelto en el juicio de residencia.⁵⁸

El juicio de residencia colonial permitió fincar la responsabilidad a los funcionarios del virreinato y al propio tiempo propiciaba la protección a los gobernados frente a los agravios que las autoridades les infirieran en sus personas o en sus bienes.⁵⁹

Diversos autores afirman que el juicio de residencia era un juicio común y general, aplicado a todo funcionario de la Corona. Para demostrar tal situación, el autor Juárez Mejía tiene a bien transcribir un fragmento de la obra del celeberrimo Miguel de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, que se refiere a la

⁵⁸ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales. Segunda edición. México. Editorial Porrúa. 2004. Página 6.

⁵⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. OP. CIT. Página 722.

separación del cargo de gobernador de la isla Barataria por parte de Sancho Panza.⁶⁰

“A lo que el mayordomo dijo:

- Señor gobernador, de muy buena gana dejáramos ir a vuestra merced, puesto que nos pesará mucho de perderle, que su ingenio y su cristiano proceden obligar a desearle; pero ya se sabe que todo gobernador está obligado, antes de que se ausente de la parte donde ha gobernado, dar primero residencia: dela vuesa merced de los diez días que ha que tiene de gobierno, y váyase a la paz de Dios.

- Nadie me la puede pedir –respondió Sancho– si no es quien ordenare el duque mi señor: yo voy a verme con él, y a él se la daré de molde; cuanto más que saliendo yo desnudo, como salgo, no es menester otra señal para dar a entender que he gobernado como un ángel.”⁶¹

El juicio de residencia fue un procedimiento judicial del Derecho castellano e indiano, que consistía en que, al término del desempeño de un funcionario público, se sometía a revisión su actuación y se analizaban todos los cargos que hubiese en su contra. El funcionario no podía abandonar el lugar donde había ejercido el cargo, ni asumir otro hasta que concluyese este proceso.

A efecto de contar con un breve bosquejo de los antecedentes del juicio de residencia, me permito retomar parte de una iniciativa de reforma presentada ante la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

“Esta institución tuvo su origen en 1501 en España, bajo el reinado de Isabel la Católica, quien al nombrar como nuevo Gobernador de Indias a Nicolás de Ovando, le giró instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido este juicio.

Más tarde, dentro de la Recopilación de Leyes de Indias, en el Libro quinto, título 15, intitulado "De las Residencias y Jueces que la han de tomar", se dispone en la Ley Primera, que la residencia de los Virreyes se substancie en un término de seis meses; en la Ley Cuarta se contempla que al removerse a los Gobernadores designados por tiempo indeterminado, el juicio debe seguirse ante la Audiencia del Distrito en que residan, y si son perpetuos (Ley Quinta), el juicio se debe llevar a cabo cada cinco años.

En la Ley Veintisiete se precisa que los juicios de residencia sean en forma que lleve la noticia de los indios (Ley Veintisiete); que los Corregidores, "que en las residencias fueran alcanzados en hacienda, tengan las penas que ésta declara y que para su cobranza se proceda conforme a ellas" (Ley Treinta y Seis).

⁶⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. OP. CIT. Página 7.

⁶¹ DE CERVANTES, Miguel. Don Quijote de la Mancha. Edición del IV Centenario. Real Academia Española – Asociación de Academias de la Lengua Española. México. Alfaguara. 2005. Página 958.

Esta última ley, es particularmente interesante, pues en ella se dispone que "todos los Corregidores y Alcaldes de Mayores, que fueren alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder; así de nuestra hacienda, como de Encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile", la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que "habiéndole dado expresión contra sus bienes, y no hallándolos se proceda contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieren recibido las fianzas y contra los capitulares ante quien se hubiesen dado, obligándolos a todos a que prorrata paguen el alcance".

A partir de los extractos de las leyes de Indias que hemos citado, es posible afirmar que esta Institución Española fue concebida para garantizar la administración y control de los vastos y lejanos territorios americanos, conquistados por España, mediante el debido cumplimiento de las disposiciones de la Corona y al mismo tiempo, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa flexibilidad en el desempeño de sus funciones.

Es preciso aclarar que el juicio de residencia no significaba de ninguna manera que las personas sujetas al mismo, fueran culpables de algún hecho delictuoso; por el contrario, las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio de residencia, sentían que esto fuera un motivo de honor y satisfacción para ellas, de tal suerte que este juicio no era visto con desagrado por parte de los funcionarios públicos que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, pues este significaba un motivo de halago para ellos.

También es posible sostener que en este juicio, el pueblo, como entidad política social, fue tenido muy en cuenta -especialmente los indios- y casi en su beneficio estaba orientada la institución que nos ocupa. Para sustentar lo anterior bástenos recordar que en la Ley Veintinueve se afirmaba categóricamente "que los habitantes de estas regiones, tuvieran la oportunidad de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño".

El juicio de residencia existió también en España, regulándose por la Novísima Recopilación, en los Títulos XII y XIII, Libro VII.

Es de destacarse que la Ley VI, dada en Toledo en el año de 1525, por doña Juana, establecía: "Mandamos que a los que por las residencias pareciere no haber bien de sus oficios, no se les dé otro oficio".⁶²

El juicio de residencia, "consagrado en las Siete Partidas y en el Ordenamiento de Alcalá, llegó a tierras americanas con los propios conquistadores. A México

⁶² Punto 1 de la exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo segundo, recorriendo el actual segundo a tercer párrafo, al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por Eugenio Guadalupe Govea Arcos, Senador de la República de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, de fecha 20 de diciembre de 2006. Véase en:

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/12/21/1&documento=14>

o a lo que hoy llamamos México llegó con el propio Hernán Cortés, la primera autoridad que sufrió la residencia.”⁶³

El juicio de residencia fue utilizado por la Corona “con el fin de evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en la administración del gobierno y justicia; sin embargo, no siempre fue efectivo, ya que altos funcionarios con conexiones sociales y familiares poderosas en la Corte quedaban dispensados. El viajero y científico alemán Alexander Von Humboldt escribió al respecto: “Si un virrey es rico, listo y tiene el apoyo de un asesor valiente en América y de amigos poderosos en Madrid, puede gobernar arbitrariamente sin temor a una residencia”.”⁶⁴

El juicio de residencia no solamente tuvo vigencia durante el período colonial, sino que subsistió en la Constitución de Cádiz, como se analizará en el punto siguiente del presente capítulo.

2.2.- Constitución de Cádiz.

En sentido moderno, la primera Constitución que se conoce fue la de los Estados Unidos, en 1776, a la que sigue después la francesa de 1789, y ocupa el tercer lugar la Constitución española de 1812, conocida popularmente como “La Pepa”, votada por las Cortes de Cádiz, aprobada el 18 de marzo de 1812 y promulgada el día siguiente.

La Constitución Política de la Monarquía Española, o de Cádiz, rigió en la Nueva España durante dos breves períodos: a partir de septiembre de 1812, por un año, y de mayo de 1820 a febrero de 1822. En su elaboración participaron 15 diputados novohispanos, entre ellos, José Miguel Ramos Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, quienes después serían destacados diputados constituyentes en 1824, en el ya México independiente. Este ordenamiento establecía que la soberanía reside esencialmente en la Nación y que a ella pertenece el derecho de establecer sus leyes, así como la igualdad de todos los habitantes del imperio.⁶⁵

A lo largo de sus 384 artículos consagra ya el principio de la soberanía nacional (Artículo 3), la división de poderes (Artículos 15, 16 y 17) y el mandato representativo (Artículo 27). Asimismo, es de prestar atención que la misma consideraba a la monarquía como una forma de gobierno que la Nación había adoptado, en virtud de que el rey ya no era el titular del poder soberano, sino que se encontraba limitado y sometido a la Constitución que debía hacer guardar (Artículo 173). En tal virtud, su Artículo 2 establecía: “*La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona*”.

⁶³ <http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>

⁶⁴ *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*. Cuaderno 22. México. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1991. Página 19.

⁶⁵ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp>

Una figura interesante que ingresa la Constitución de Cádiz, se refiere a la del juramento, mismo que debía ser ofrecido por los diputados (Artículo 117), el propio Rey (Artículo 173), el Príncipe de Asturias (Artículo 212), y por los magistrados y jueces (Artículo 279), artículos que tengo a bien transcribir a fin de conocer la fórmula del juramento contemplado en esas fechas en el ordenamiento que nos ocupa, para que la misma pueda darnos una idea de lo añeja que puede resultar la fórmula de protesta que debe rendir el titular del Poder Ejecutivo prevista en nuestro actual Artículo 87 constitucional.

Artículo 117.- En todos los años el día 25 de Febrero se celebrará la última junta preparatoria, en la que se hará por todos los diputados, poniendo la mano sobre los Santos Evangelios, el juramento siguiente: *¿Juráis defender y conservar la religión Católica, Apostólica, Romana, sin admitir otra alguna en el Reino? – R. Sí Juro. ¿Juráis guardar y hacer guardar religiosamente la Constitución Política de la Monarquía española, sancionada por las Cortes generales y extraordinarias de la Nación, en el año de mil ochocientos y doce? –R. Sí juro. ¿Juráis haberos bien y fielmente en el encargo que la Nación os ha encomendado, mirando en todo por el bien y prosperidad de la misma Nación? – R. Sí juro. Si así lo hicieréis, Dios os lo premie; y si no, os lo demande.*

Artículo 173.- El Rey en su advenimiento al trono, y si fuere menor, cuando entre a gobernar el Reino, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente:

"N. (aquí su nombre) por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas; juro por Dios y por los Santos Evangelios que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré y haré guardar la Constitución Política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del Reino; que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes; que no tomaré jamás a nadie su propiedad; y que respetaré sobre todo la libertad política de la Nación, y la personal de cada individuo; y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido; antes aquello en que contraviniera, sea nulo y de ningún valor. Así, Dios me ayude, y sea en mi defensa; y si no, me lo demande."

Artículo 212.- El Príncipe de Asturias, llegando a la edad de catorce años, prestará juramento ante las Cortes bajo la fórmula siguiente: *"N. (aquí el nombre), Príncipe de Asturias, juro por Dios y por los Santos Evangelios, que defenderé y conservaré la religión católica, apostólica, romana, sin permitir otra alguna en el Reino; que guardaré la Constitución política de la Monarquía española, y que seré fiel y obediente al Rey. Así, Dios me ayude."*

Artículo 279.- Los magistrados y jueces, al tomar posesión de sus plazas, jurarán guardar la Constitución, ser fieles al Rey, observar las leyes y administrar imparcialmente la justicia.

El ordenamiento que nos ocupa contenía diversas disposiciones relacionadas con la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos. Como fue puntualizado en el punto que antecede, subsistió la residencia como parte integrante de la Constitución, en virtud de que la misma otorgaba a un órgano denominado Supremo Tribunal de Justicia, la facultad para conocer de la residencia de los servidores públicos (Artículos 259 y 261). Asimismo, se les otorgó a las Cortes la facultad para hacer efectiva la responsabilidad a los empleados públicos, puntualizando la inherente a los secretarios de Despacho (Artículo 131); también eran sujetos de responsabilidad los magistrados (Artículo 253) y los jueces (Artículo 254).

Artículo 131.- Las facultades de las Cortes son:

(...)

- Vigésimo quinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos.

Artículo 259.- Habrá en la Corte un Tribunal, que se llamará Supremo Tribunal de Justicia.

Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

(...)

- Segundo: Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa.

(...)

-Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.

Artículo 253.- Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo a las leyes.

Artículo 254.- Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

Artículo 269.- Declarada la nulidad, la audiencia que ha conocido de ella dará cuenta, con testimonio, que contenga los insertos convenientes, al Supremo Tribunal de Justicia, para hacer efectiva la responsabilidad de que trata el Artículo 254.

Las grandes aportaciones de la Constitución de Cádiz al mundo hispanoamericano “fueron los conceptos del poder conteniendo al poder, la soberanía depositada en la nación y representada por las Cortes, el principio de la representación popular y los derechos naturales y políticos del hombre. La Constitución trató de complacer a todos: a los nobles, manteniéndoles sus

títulos y honores; al clero, conservándole el pleno goce de su opulencia, inmunidad y fueros privilegiados; a las clases medias, con la seguridad y protección que nunca habían tenido, y al pueblo en general, el ejercicio de todos sus derechos y prerrogativas. Sin embargo, en política no se puede complacer a todos y al no declararse de plano y definitivamente por una Constitución popular, resultó efímero el documento de Cádiz.”⁶⁶

2.3.- Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el día 22 de octubre de 1814, denominada coloquialmente Constitución de Apatzingán, recogía algunos de los principios políticos plasmados en los “Sentimientos de la Nación”, de fecha 14 de septiembre de 1813 y en el “Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional”, del 6 de noviembre de ese mismo año.

Aunque no entró en vigor un solo día, porque amenazaba los intereses de los españoles, que aún dominaban al país, la Constitución de Apatzingán proclama la independencia de México, rechaza la monarquía y establece la república.

Asimismo, enarbola el principio de la soberanía popular; organiza un gobierno republicano de tres poderes que sustituye a la Junta de Zitácuaro; se nombra a Morelos encargado del Poder Ejecutivo; se abroga el impuesto per cápita de los indios; y proclama los derechos fundamentales de igualdad, seguridad, propiedad y libertad. Para fines del sufragio, instituía las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.⁶⁷

La Constitución de Apatzingán “fue un esfuerzo notable para institucionalizar la independencia. Contuvo dos elementos sobresalientes: el Artículo 5º, al fijar que “la soberanía reside originariamente en el pueblo”, esto es, el entonces revolucionario concepto de “soberanía popular”, y, asimismo, el haber establecido de manera expresa en el capítulo V, los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.”⁶⁸

Sin lugar a dudas, “el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana es el primer documento del México independiente, en el que aparece por vez primera la instauración de un Supremo Tribunal de Justicia, antecesor de la actual H. Suprema Corte de Justicia de la Nación; y si bien el citado decreto careció de real vigencia, no por ello deja de ser, históricamente, un importante antecedente en el establecimiento de la justicia nacional.”⁶⁹

⁶⁶ RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones mexicanas. Segunda edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000. Página 21.

⁶⁷ <http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp>

⁶⁸ RABASA, Emilio O. OP. CIT. Página 12.

⁶⁹ http://www.scjn.gob.mx/historia/origenes/america_latina.htm

Por otra parte, “creó una importante institución como lo era el ‘Tribunal de Residencia’, que podía conocer las acusaciones que se hicieran en contra de los funcionarios del Congreso, del Gobierno Supremo, y del Supremo Tribunal de Justicia. Estos juicios de residencia deberían quedar resueltos en tres meses y, de no ser así, el acusado quedaría absuelto. Solamente podía prorrogarse el término por un mes cuando se admitía el ‘recurso de suplicación.’”⁷⁰

Lo inherente al Tribunal de Residencia se encontraba previsto en los capítulos XVIII, del *Tribunal de Residencia* (Artículos 212 a 223), y XIX, *De las funciones del Tribunal de Residencia* (Artículos 224 a 231), capítulos de los que sobresalen los siguientes artículos:

Capítulo XVIII. Del Tribunal de Residencia.

Artículo 212.- El Tribunal de Residencia se compondrá de siete jueces, que el Supremo Congreso ha de elegir por suerte de entre los individuos que para este efecto se nombren, uno por cada provincia.

Artículo 213.- El nombramiento de estos individuos se hará por las Juntas provinciales, de que trata el capítulo VII, a otro día de haber elegido los diputados, guardando la forma que prescriben los Artículos 87 y 88; y remitiendo al Congreso testimonio del nombramiento, autorizado con la solemnidad que expresa el Artículo 90. Por las provincias en donde no se celebren dichas Juntas, el mismo Congreso nombrará, por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos, los individuos correspondientes.

Artículo 214.- Para obtener este nombramiento se requieren las calidades asignadas en el Artículo 52.⁷¹

(...)

Artículo 222.- El mismo tribunal elegirá, por suerte, de entre sus individuos, un presidente, que ha de ser igual a todos en autoridad, y permanecerá todo el tiempo que dure la corporación. Nombrará también por escrutinio, y a pluralidad absoluta de votos un fiscal, con el único encargo de formalizar las acusaciones que se promuevan de oficio por el mismo tribunal.

(...)

Capítulo XIX. De las funciones del Tribunal de Residencia.

Artículo 224.- El Tribunal de Residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia.

⁷⁰ RABASA, Emilio O. OP. CIT. Página 12.

⁷¹ El Artículo 52 establecía que: “Para ser diputado se requiere: ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, la edad de treinta años, buena reputación, patriotismo acreditado con servicios positivos, y tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo.”

Artículo 225.- Dentro del término perentorio de un mes, después de erigido el Tribunal, se admitirán las acusaciones a que haya lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado este tiempo, no se oirá ninguna; antes bien se darán aquéllos por absueltos, y se disolverá inmediatamente el Tribunal, a no ser que haya pendiente otra causa de su inspección.

Artículo 226.- Estos juicios de residencia deberán concluirse dentro de tres meses; y no concluyéndose en este término, se darán por absueltos los acusados. Exceptuándose las causas en que se admita recurso de suplicación, conforme al reglamento de la materia, que se dictará por separado; pues entonces se prorrogará a un mes más aquel término.

Artículo 227.- Conocerá también el Tribunal de Residencia en las causas que se promuevan contra los individuos de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el Artículo 59, a los cuales se agrega, por lo que toca a los individuos del Supremo Gobierno, la infracción del Artículo 166.

Artículo 228.- En las causas que menciona el Artículo anterior se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso, o el mismo Congreso las promoverá de oficio y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al Tribunal de Residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, formará la causa, la sustanciará y sentenciará definitivamente con arreglo a las leyes.

Artículo 229.- Las sentencias pronunciadas por el Tribunal de Residencia se remitirán al Supremo Gobierno para que las publique y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal a quien corresponda, y el proceso original se pasará al Congreso, en cuya secretaría quedará archivado.

(...)

Artículo 231.- Se disolverá el Tribunal de Residencia luego que haya sentenciado las causas que motiven su instalación, y las que sobrevinieren mientras exista; o en pasando el término que fijaren las leyes, según la naturaleza de los negocios.

La Constitución de Apatzingán protegía a los diputados por sus opiniones, sin embargo, ordenaba que los mismos se sujetarían al juicio de residencia por la parte que les tocara en la administración pública (Artículo 59); también señalaba que los secretarios se someterían indispensablemente al juicio de residencia (Artículo 149), al igual que los individuos del Gobierno (Artículo 150), así como los fiscales y secretarios del Supremo Tribunal de Justicia (Artículo 194).

De igual manera, es importante hacer mención que el Artículo 27 de este ordenamiento contenía el fundamento de todo Estado de Derecho, al decir: *“La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos.”*

Este documento fue suscrito en el Palacio Nacional del Supremo Congreso Mexicano, en Apatzingán, el veintidós de octubre de 1814, Año quinto de la Independencia mexicana, por José María Liceaga, diputado por Guanajuato y quien fungió además como presidente; Doctor José Sixto Berduzco, diputado por el estado de Michoacán; José María Morelos, diputado por el Nuevo Reino de León; Licenciado José Manuel de Herrera, diputado por Térapam; Doctor José María Cos, diputado por Zacatecas; Licenciado José Sotero de Castañeda, diputado por Durango; Licenciado Cornelio Ortiz de Zárate, diputado por Tlaxcala; Licenciado Manuel de Alderete y Soria, diputado por Querétaro; Antonio José Moctezuma, diputado por Coahuila; Licenciado José María Ponce de León, diputado por Sonora; Doctor Francisco de Argáandar, diputado por San Luis Potosí; fungiendo como secretarios Remigio de Yarza y Pedro José Bermeo.

Los excelentísimos señores, licenciado don Ignacio López Rayón, licenciado don Manuel Sabino Crespo, licenciado don Andrés Quintana, licenciado don Carlos María Bustamante y don Antonio de Lesma, aunque contribuyeron con sus luces a la formación de este Decreto, no pudieron firmarlo por estar ausentes al tiempo de la sanción, enfermos unos y otros empleados en diferentes asuntos al servicio de la patria.⁷²

2.4.- Constitución Federal de 1824.

El 3 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Constitución fue tajante en proclamar la independencia de la Nación mexicana del gobierno español y de cualquier otra potencia (Artículo 1), adoptó la forma de gobierno de república representativa popular federal (Artículo 4) y dividió el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial (Artículo 6).

“Sea cuales fueren los males que trajera la implantación del federalismo, en todo caso, tendía a evitar el mal mayor, el verdadero: el caer en un absolutismo republicano. Y no se diga, como se repite hasta aburrir, que en nuestra historia el federalismo es el nombre que esconde en realidad un centralismo despiadado, pues esa no es culpa del sistema, ni de los hombres que lo implantaron, sino de su abuso, o mejor dicho, de su no uso.

República federal, significaba, como seguramente lo entendió bien Ramos Arizpe, no sólo la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también dentro de la organización política local.”⁷³

Al promulgarse la Constitución de 1824, “se logró definir el ser de la identidad política de México, decisión hecha en su momento y de acuerdo con su posibilidad histórica, como afirmó O’Gorman, pero con la riqueza suficiente

⁷² PANTOJA MORÁN, David, y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. Tres documentos constitucionales en la América Española preindependiente. México. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1975. Páginas 75 y 76.

⁷³ RABASA, Emilio O. OP. CIT. Página 29.

para iniciar la historia constitucional como la República que seguimos y seguiremos siendo. La Constitución de 1824 se erige no sólo como la primera de nuestras Constituciones, sino como el primer proyecto político nacional de largo aliento.”⁷⁴

Aunque esta Constitución no adoptó el término de “residencia”, se encuentran disposiciones tendientes a la imposición de sanciones a los funcionarios de los poderes de la Unión (Artículos 38, 39 y 40). A efecto de conocer cuáles eran las acusaciones, consideremos el contenido del Artículo 38.

Artículo 38.- Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

Al igual que la Constitución de Apatzingán, la Constitución del 24 mantuvo la inviolabilidad de los diputados y senadores por las opiniones efectuadas durante su encargo (Artículo 42). Por lo que se refiere al Presidente, el Artículo 107 señalaba que durante su encargo solamente podía ser acusado por los delitos a que se refería el Artículo 38, ya antes señalado. Asimismo, el Artículo 108 limitaba tal denuncia a un máximo de un año después de que terminara su encargo.

Por otro lado, los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente debían ir firmados por el secretario de despacho que correspondiera, ya que sin este requisito no serían obedecidos (Artículo 118); lo que podría acarrear responsabilidad a los secretarios, en virtud de que eran responsables de los actos del Presidente que autorizaran con su firma (Artículo 119).

⁷⁴ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. La Constitución de 1824 y el nacimiento de la identidad política en la historia constitucional de México. La representatividad en la Constitución de 1824. Consultado en www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/13.pdf

Se conservó también la figura del juramento, que como hemos mencionado se incorporó desde la Constitución de Cádiz, ya que la del 24 establecía que todo funcionario público, sin excepción, antes de tomar posesión, debía prestar juramento de guardar la Constitución y el Acta Constitutiva (Artículo 163); previendo también que era facultad del Congreso dictar las leyes y decretos conducentes a fin de hacer efectiva la responsabilidad de los que quebrantaren la Constitución o el Acta Constitutiva (Artículo 164).

Resulta de gran relevancia señalar que esta Constitución estableció muchos candados para su reforma, ya que las legislaturas de los Estados podían hacer las observaciones que estimaran convenientes, pero el Congreso General no las consideraría sino hasta el año 1830 (Artículo 169). Además, disponía categóricamente que: “Jamás se podrán reformar los Artículos de esta Constitución y de el Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.” (Artículo 171).

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, cuando por “desacuerdos entre liberales y conservadores, se decidió crear una nueva Constitución de carácter centralista. Este giro implicó que los conservadores tomaran el mando del país y pusieran fin al sistema federal.”⁷⁵

2.5.- Las Bases Constitucionales (1835) y las Siete Leyes Constitucionales (1836).

El 29 de junio de 1835 se publicó una convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso General hecha por el Consejo de Gobierno, en uso de las atribuciones que le fueron conferidas en el Artículo 116, fracción III de la Constitución Federal expedida en 1824, señalando que la primera junta preparatoria sería el 16 de julio y que las sesiones se abrirían el 19 de ese mismo mes, en las que se resolvería sobre las públicas manifestaciones de cambio de la forma de gobierno.

Este documento fue claramente violatorio de la Constitución, pues entre los asuntos a resolver estaba lo relativo a las ‘públicas manifestaciones sobre cambio de la forma actual de gobierno’, contraviniendo lo señalado expresamente en el Artículo 171 de la citada Constitución de 1824.

El día previsto se inauguró el nuevo período de sesiones y después que la comisión nombrada para examinar las propuestas hechas por ayuntamientos, legislaturas y reuniones de vecinos, debatió sobre el pro y el contra del sistema federal, finalmente el Congreso General expidió una ley, el 9 de septiembre, declarándose *Congreso Constituyente* investido para variar la forma de gobierno.

⁷⁵ Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno 22. OP. CIT. Página 21.

En las sesiones del Congreso General de 24 y 25 de septiembre de 1835, se presentaron dos proyectos de ley por la comisión formada por Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Pacheco Leal, José María Cuevas, José Ignacio de Anzorena y Miguel Valentín.

El *primero de los proyectos*, con clara tendencia centralista, se publicó el 3 de octubre, y contenía las medidas que se debían tomar para precaver males, dar una organización provisional a los órganos del gobierno que no la tuvieran y uniformar a todos para alejarlos del peligro que, según este proyecto, “ya convertido en ley, entrañaba el federalismo”.

Al disolverse, en 1835, las legislaturas de los Estados y someterse a los Ejecutivos locales, prácticamente se inauguraba la *etapa centralista* en nuestra recién formada Nación.

El *segundo proyecto de ley* de la comisión, se refería a la que contenía las *Bases para la nueva Constitución* y se publicó el 23 de octubre de 1835.⁷⁶

Las Bases Constitucionales pusieron fin, en forma arbitraria, al sistema federal de gobierno establecido en la Constitución de 1824. En su articulado establecían que la religión católica era la religión oficial; el sistema gubernativo era la República representativa popular; el poder se ejercía por el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero dividido en dos Cámaras, a las que se accedía por sufragio popular; el segundo, ejercido por un Presidente elegido popular e indirectamente, y el tercero, constituido por una Suprema Corte de Justicia y los tribunales y jueces que estableciera una ley constitucional. En lugar de Estados libres y soberanos, estas Bases Constitucionales proponían la existencia de departamentos, cuyos gobernadores serían elegidos por el jefe del Ejecutivo; el gobernador de los departamentos sería asistido por un órgano consultivo con funciones económicas, electorales y legislativas llamado Junta departamental. El Poder Judicial se ejercería en los departamentos hasta la última instancia, y los funcionarios de este poder serían nombrados con intervención del Supremo Poder Ejecutivo.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 23 de octubre de 1835, se integraban de catorce artículos. El último de ellos establecía lo siguiente:

Artículo 14.- Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.

Las Bases Constitucionales dieron origen a lo que se conoce con el nombre de Siete Leyes Constitucionales. La Ley Primera se promulgó el 15 de diciembre de 1835, la Segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre de ese mismo año.

⁷⁶ RABASA, Emilio O. OP. CIT. Páginas 39 y 42.

El Artículo 14 de las Bases se encuentra relacionado directamente con el Artículo 52 de la Ley Tercera, que establecía:

Artículo 52.- Toca a la Cámara de Diputados exclusivamente, a más de lo que ha especificado esta ley:

I. Vigilar por medio de una Comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda. Una ley secundaria detallará el modo y términos en que la Comisión inspectora deba desempeñar su encargo, según las atribuciones que en ella se le fijen;

De las Siete Leyes, la Tercera es particularmente importante para el sistema de responsabilidades. Sus Artículos 47 a 50, 52 y 56, fracción III, contienen prácticamente toda la normatividad en materia de responsabilidades. Específicamente, disponían que el Presidente de la República, los Senadores, los Ministros de la Alta Corte de Justicia y la marcial, los secretarios de despacho, los consejeros y los gobernadores no podían ser acusados por delitos comunes más que ante la Cámara de Diputados, y si el acusado fuera Diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el Senado. Lo anterior con las siguientes salvedades: el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento y hasta un año después de terminada su presidencia; los Senadores, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminar su encargo (Artículo 47).

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, la Cámara de Diputados (órgano de acusación), ante la que se había de presentar la acusación, declararían si ha o no lugar a la formación de causa, y, de ser positiva, nombrarían a dos de sus miembros para sostener la acusación en el Senado (órgano de sentencia). Éste substanciaría la causa y, oídos los acusados y los testigos, si ha lugar, sentenciaría con la destitución del cargo o empleo o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro; si el acusado se hacía acreedor a otras penas, cuya imposición estuviera prohibida al Senado, el expediente se remitiría al tribunal competente (Artículo 48). Si la Cámara de Diputados encontraba elementos para la formación de la causa, los acusados por delitos comunes serían puestos a disposición del tribunal competente, salvo cuando el acusado fuera el Presidente, pues entonces se requeriría de la confirmación del Senado (Artículo 49). La declaración (de procedencia) afirmativa, tanto en delitos comunes como oficiales, tenía por efecto inmediato la suspensión del encargo del acusado, así como de sus derechos de ciudadano (Artículo 50).⁷⁷

Por su parte, la Ley Cuarta, que regulaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo, en el Artículo 18 establecía algunas limitantes a las acciones del Presidente de la República, y señalaba que todo acto contrario a este precepto haría responsable al Secretario del despacho que lo autorizara (Artículo 19). Asimismo, hacía responsables a los consejeros de gobierno por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si ésta era constitucional, o por cohecho o soborno, señalando que la responsabilidad les sería exigida en los

⁷⁷ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. OP. CIT. Página 25.

términos de la Tercera Ley Constitucional (Artículo 26). Del mismo modo, podría fincarse responsabilidad a los Ministros por la falta de cumplimiento a las leyes que debían tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales (Artículo 32).

2.6.- Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Con el país escindido en grupos políticos antagónicos y con una invasión a cuestas, el Congreso inició sus labores el 6 de diciembre de 1846, bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera y con el predominio de los moderados, como Lafragua, Espinosa de los Monteros, Comonfort y el célebre Mariano Otero. A este Congreso concurre por Oaxaca Benito Juárez, que ya era una figura prominente entre el partido de los “puros”. Después de varias vicisitudes propias del momento anárquico que vivía el país, el Congreso designó para integrar la Comisión de Estudios a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta.

La mayoría de la Comisión y del Congreso “estaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824, ‘mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso’.

Mariano Otero disintió del dictamen de la mayoría y en su voto particular⁷⁸ propuso: ‘III. Que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República’, pero añadió: ‘VI. Que además de esos códigos debe observarse la siguiente Acta de Reformas’. Los razonamientos de Otero contenidos en ese célebre ‘voto particular’ hicieron que la mayoría aceptase el voto de la minoría, por lo que, con algunas pequeñas modificaciones, se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas.”⁷⁹

Finalmente, el Acta Constitutiva y de Reformas que restauró la vigencia de la Constitución Federal de 1824, se promulgó el día 18 de mayo de 1847. La misma fue la culminación de un proceso originado en el Plan de la Ciudadela del 4 de agosto de 1846.

El Artículo 5 del Acta Constitutiva y de Reformas delineó la idea de crear un medio de control constitucional a través de un sistema jurídico que hiciera efectivas las garantías individuales, al disponer que: “Para asegurar los *derechos del hombre* que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios para hacerlas efectivas”.

El Acta Constitutiva y de Reformas precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades. Su Artículo 12 establecía: “Corresponde exclusivamente a la Cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple

⁷⁸ El voto particular de Mariano Otero fue presentado el día 5 de abril de 1847.

⁷⁹ RABASA, Emilio O. OP CIT. Página 56.

mayoría de votos, si ha o no lugar a la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero”. Esta disposición reconocía que la *declaración de procedencia* era un privilegio de los altos funcionarios en consideración a sus funciones, pero también que sólo ellos eran sujetos de responsabilidad. Asimismo, que la Cámara de Diputados sólo era un jurado de acusación, y que esta declaración requería mayoría simple.

El Artículo 13 prescribía que: “Declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo prevenga la ley”. Este precepto contenía una precisa distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio. Asimismo, determina claramente la competencia del Senado y de la Suprema Corte.

El Artículo 16 establecía que el Presidente de la República era responsable por los delitos comunes que cometiera durante el ejercicio de su encargo, siempre que el acto en el que consistieran no contara con la firma del secretario que correspondiera. Asimismo, el Artículo 17 señalaba que los secretarios del despacho responderían de todas las infracciones de ley que cometieran.

Finalmente, el Artículo 25 acogió las ideas de Mariano Otero respecto al amparo, al ordenar: “Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.” Resulta importante señalar que este artículo no sufrió modificación alguna respecto al Artículo 19 del voto particular de Otero. “Nótese que la propuesta de Otero omitía el amparo contra actos de Poder Judicial, deficiencia que habría de reparar la Constitución de 1857.”⁸⁰

El Acta Constitutiva y de Reformas fue “un texto moderno, innovador y renovador de la legislación nacional. Las dolorosas circunstancias por las que atravesaba el país, y las ya vividas, representaron una experiencia aleccionadora que los hombres como Otero supieron aprovechar y verter en una Constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran, sin duda, en antecedentes ciertos de las Constituciones de 1857 y 1917.”⁸¹

⁸⁰ RABASA, Emilio O. La evolución constitucional de México. Primera edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004. Página 138.

⁸¹ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. OP. CIT. Páginas 37 y 38.

2.7.- Constitución Federal de 1857.

El Plan de Ayutla fue “proclamado el 1° de marzo de 1854, que lo fue de ‘Ceniza’, lo que dio lugar a múltiples interpretaciones. En él, sustancialmente, se cesaba en el ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna, se convocaba a elegir un presidente interino de la República por representantes de cada Estado y territorio, y se convocaba a un Congreso Extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de ‘República representativa popular’.

A los pocos días -11 de marzo de 1854- fue reformado en Acapulco aprovechando la ‘feliz casualidad’ (que) se hallaba en este puerto el coronel don Ignacio Comonfort.

La convocatoria para un ‘congreso extraordinario’ –así calificado por el Artículo 1°- fue dada por el ciudadano Juan Álvarez en Cuernavaca el 16 de octubre de 1855, en cumplimiento del Artículo 5° del Plan de Ayutla. La hizo circular Melchor Ocampo, entonces Ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, bajo el lema ‘Dios y Libertad.’”⁸²

En virtud de lo anterior, el 18 de febrero de 1856, a las tres de la tarde, se realizó la solemne apertura de las sesiones del Congreso Constituyente.

La Constitución fue jurada y firmada por los diputados constituyentes el 5 de febrero de 1857. Ese día también prestó juramento de “guardar y hacer guardar” la Constitución, el Presidente sustituto Ignacio Comonfort, quien la promulgó el 12 de febrero, y fue publicada por bando solemne el 11 de marzo, justo a los tres años del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.⁸³

La Constitución de 1857 quedó integrada por 8 títulos y 120 artículos que garantizaban los derechos del hombre (primeros 29 artículos); la soberanía nacional (Artículo 39); dividía los poderes de la Unión en Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Artículo 50), ordenando que se depositaba el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión que sería constituido por una sola Cámara, la de Diputados (Artículo 51); el Poder Judicial se integraría por la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y de distrito (Artículo 90). Esta Constitución permitía la posibilidad de adoptar reformas posteriores en beneficio del bien común y como una medida de adecuación a la realidad imperante.

En relación a las responsabilidades de los funcionarios públicos, en su Título IV (Artículos 103 a 108) se regulaba esta materia. El Artículo 103 señalaba quiénes serían sujetos de responsabilidad; el Artículo 104 facultaba al Congreso para determinar si ha o no lugar a proceder contra el acusado, si el delito era del orden común; el Artículo 105 facultaba igualmente al Congreso como jurado de acusación y a la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, en el caso de delitos oficiales; el Artículo 106 indicaba que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no procedía

⁸² RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones mexicanas. OP. CIT. Páginas 63 y 68.

⁸³ *Ibíd.* Página 77.

el indulto al reo; el Artículo 107, por su parte, establecía que la responsabilidad podría exigirse durante el período que durara el encargo y hasta un año después. Por último, el Artículo 108 ordenaba que en las cuestiones del orden civil no existía fuero ni inmunidad para ningún funcionario público. A mayor ilustración, tengo a bien transcribir los artículos señalados:

Artículo 103.- Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, 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 encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104.- Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

Artículo 108.- En las demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

Este ordenamiento establecía en su Artículo 79, que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia sustituiría al Presidente de la República, en ausencia de este último; razón por la cual, ante el desconocimiento que de la Constitución hizo el propio Comonfort, el Lic. Benito Juárez se entregó a la lucha en defensa de la misma, ocupando la primera magistratura de la República.

2.7.1.- La “Ley Juárez” de 1870.

El 3 de noviembre de 1870, el Presidente Benito Juárez expidió la primera Ley sobre Responsabilidades de los Altos Funcionarios, también conocida como “Ley Juárez de Responsabilidades”. Esta ley definía los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Asimismo, señalaba como sujetos de la misma a los previstos en el Artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, a los Diputados al Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, así como a los gobernadores de los Estados, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales. Por cuanto concierne al Presidente de la República, es preciso señalar que aparte de la violación a la Constitución y a leyes federales, solamente podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, delitos del orden común o violaciones a la libertad electoral.

En el primero de sus artículos, la ley determinaba cuáles eran los *delitos* oficiales: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma del gobierno republicano representativo federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de las garantías individuales y, en general, cualquier violación grave a la Constitución y leyes federales. En el Artículo 4 se establecían como sanciones por la comisión de delitos oficiales: la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni menor de diez.

Asimismo, el Artículo 2 señalaba como *faltas* oficiales: las infracciones no graves a la Constitución y leyes federales; y, el Artículo 5 establecía las sanciones a tales faltas, mismas que consistían en la suspensión del cargo, privación del sueldo, y la inhabilitación para desempeñar ese u otro por un tiempo comprendido entre uno y cinco años.

Por otro lado, el Artículo 3 consideraba como *omisiones* oficiales: la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones; y, en el Artículo 6 establecía que se sancionarían con la suspensión del cargo, de las remuneraciones y con la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de un año.

Un aspecto realmente novedoso es que, en su Artículo 8, se introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión.

No obstante que la “Ley Juárez” no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para imponer la sanción, tratándose de los delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el Artículo 104 de la Constitución de 1857 se consignaba que: “...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder

contra el acusado”, situación que a partir de 1875 quedó a cargo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.⁸⁴

2.7.2.- La “Ley Porfirio Díaz” de 1896.

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 29 de mayo de 1896.

Esta Ley, titulada Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refería la “Ley Juárez”, ya que ambas remitían al Artículo 103 constitucional. Regulaba la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo; pero además, en forma clara, determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidos por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían del fuero constitucional desde que entraran en funciones.⁸⁵

La “Ley Díaz” se integraba en su totalidad de seis capítulos. El segundo de ellos se refería a la forma como se integrarían y funcionarían las secciones instructoras, mediante las cuales debería operar el Congreso en materia de responsabilidades, fuere como jurado de acusación, jurado de sentencia o gran jurado. El capítulo tercero establecía el procedimiento para el caso de delitos comunes, es decir, lo referente al gran jurado. Los capítulos cuarto y quinto se referían a los derechos del acusado, dentro de los que se encontraban el saber de qué se le acusaba y quién era su acusador, es decir, se le otorgaba la garantía de audiencia; asimismo, se establecía la manera en que debían proceder los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial. El último capítulo contenía cuestiones comunes del procedimiento, como la recusación, el exhorto y la integración del expediente con copias certificadas.

La Constitución del 1857 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentaron su Título Cuarto, representaron un gran avance en esta materia, por cuanto precisaban los sujetos, los términos, las formalidades del procedimiento y se establecía el Código adjetivo en el que se fundamentaría el mismo.

2.8.- Constitución Política de 1917.

Emilio O. Rabasa afirma que: “La primera ocasión que don Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar a un Constituyente, aparece en

⁸⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Quinta edición. México. Editorial Porrúa. 2005. Página 54.

⁸⁵ *Ibíd.* Páginas 54 y 55.

un cable dirigido a su representante en Washington, el licenciado Eliseo Arredondo, fechado en Veracruz el 3 de febrero de 1915, en el que le dice: 'Cuando la paz se restablezca convocaré a un Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de Constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha'.⁸⁶

Lo cierto es que Venustiano Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916, el Decreto de reforma a los Artículos 4°, 5° y 6° del decreto del 12 de diciembre de 1914, que había adicionado al Plan de Guadalupe fechado el 26 de marzo de 1913, donde se anunciaba la convocatoria del Congreso Constituyente.

La convocatoria estableció, esencialmente, que el Congreso Constituyente se reuniría en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, que la elección de diputados al Congreso sería directa y se verificaría el domingo 22 de octubre, tomando como base el censo de 1910 y la división territorial que se había efectuado para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912; que el Congreso calificaría las elecciones de sus miembros; que sólo podría ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros; que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre; y, por último, que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurriría al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentaría el proyecto de Constitución reformada.

Diversas fuerzas políticas estuvieron representadas en el Constituyente de 1916-1917: los carrancistas, Pastor Rouaix, Cándido Aguilar, Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini, también designados algunos como "renovadores"; los "progresistas o radicales" como Heriberto Jara, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Esteban B. Calderón, Rafael Martínez de Escobar y otros; y, también, los que se consideraban ajenos a corriente ideológica determinada.

A las 3:50 de la tarde del 1° de diciembre de 1916 se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con una asistencia de 151 diputados. En cumplimiento de lo ofrecido al convocar el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, hizo entrega, en la tarde del viernes 1° de diciembre de 1916, del proyecto de Constitución reformada.

En relación con sus dos predecesores federales de 1824 y 1857, el Constituyente de 1916-1917 fue el que menos tiempo empleó para la realización de su obra: exactamente dos meses. El Constituyente de 1824 laboró por casi once meses; en tanto que el del 57 estuvo en funciones un año exacto.⁸⁷

⁸⁶ RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones mexicanas. OP. CIT. Página 91, citando a Gabriel Ferrer de Mendiola y su obra Crónica del Constituyente. Página 28.

⁸⁷ *Ibíd.* Páginas 91-99.

La verdad es que el proyecto de Carranza “sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que se promulgó el 5 de febrero de 1917 fue no una reforma a la de 1857 –aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales-, sino una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio. Esto se hizo patente, sobre todo, en la elaboración y aprobación de los Artículos 3o., 5o., 24, 27, 28, 123 y 130 de la carta de Querétaro.”⁸⁸

En el mes de enero de 1917 se dictaminaron los Artículos 108 al 114, referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. La mayoría de los artículos fueron aprobados y sólo el 108 y 109 provocaron debates.

La regulación de las responsabilidades de los funcionarios públicos prevista en la Constitución de 1917 sufrió pocas modificaciones en relación a la Constitución de 1857, como el Artículo 108 al que sólo se agregó como sujeto de responsabilidades al Procurador General de la República, y se especificó que el Presidente de la República sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos de orden común.⁸⁹

El día 31 de enero de 1917, “los constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acto continuo se presentó el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, a recibir del presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, el texto definitivo de la Constitución, quien advirtió en su discurso que se había ido más allá de lo propuesto por Carranza, advertencia que el coahuilense tomó con gran tranquilidad y que estimó apropiada. Acto continuo el propio Carranza protestó guardar y hacer guardar la Constitución, como también lo hicieron todos los constituyentes.”⁹⁰

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política, que en el texto original de su Título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título IV, Artículos 108 al 114, ninguna previó en forma expresa las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y oficiales que cometieran los funcionarios públicos, y sólo se señalaban las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario; previendo el texto de los siete artículos que integraron dicho título lo relativo a los delitos, al fuero de los ‘altos

⁸⁸ RABASA, Emilio O. La evolución constitucional de México. OP. CIT. Página 288.

⁸⁹ Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano. Cuaderno 22. OP. CIT. Página 31.

⁹⁰ RABASA, Emilio O. Historia de las Constituciones mexicanas. OP. CIT. Página 102.

funcionarios', al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó sustancialmente el texto del Título Cuarto de la Constitución Política, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.⁹¹

2.8.1.- La “Ley Lázaro Cárdenas” de 1940.

De conformidad con el texto original del sexto párrafo del Artículo 111 de la Constitución Política de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir “...a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales...”, ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, “22 años después, cuando el ‘breve término’ se cumplió, con la elaboración de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.”⁹²

La “Ley Cárdenas” de responsabilidades se integraba de seis títulos (y 111 artículos), de los cuales sólo los dos primeros títulos son sustantivos. Los otros cuatro son meramente procedimentales. El primero (*Disposiciones preliminares*), en su mayor parte, reitera el contenido constitucional. El segundo (*De los delitos y faltas oficiales*), distingue entre los delitos de los altos funcionarios y de los demás funcionarios. El tercero (*Del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados*), se refiere al procedimiento que debía seguirse en los delitos comunes y delitos oficiales cometidos por los funcionarios con fuero señalados en el Artículo 108 constitucional. El cuarto (*Del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales*), el quinto (*Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos*) y el sexto (*Disposiciones complementarias*), se refieren al procedimiento de responsabilidades contra los demás funcionarios y empleados.⁹³

La importancia de esta Ley radica en que fue la primera en reglamentar el Título Cuarto de la Constitución de 1917. Sin embargo, es importante señalar que este ordenamiento no regulaba propiamente las responsabilidades administrativas, sino que se centró en los delitos de índole común y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos.

⁹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. OP. CIT. Páginas 56 y 57.

⁹² Idem.

⁹³ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. OP. CIT. Páginas 68 y 69.

2.8.2.- La “Ley López Portillo” de 1980.

El día 4 de enero de 1980 fue publicada 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, ordenamiento que coloquialmente se conoce como “Ley López Portillo”, que en su Artículo segundo transitorio derogaba a la denominada “Ley Cárdenas”.

El nuevo sistema de responsabilidades fue definido de conformidad a lo dispuesto en el Artículo primero de este ordenamiento, de la siguiente forma:

“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 ley”.

De este primer artículo puede advertirse que, al igual que la “Ley Cárdenas” de 1940, este nuevo ordenamiento siguió conservando una eminente naturaleza penal.

No obstante, es posible advertir principios administrativos hoy vigentes, en atención a que en el Artículo cuarto se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en las que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve el interés público o el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno. Asimismo, las sanciones que correspondían eran de amonestación cuando se tratara de funcionarios que tenían fuero, y suspensión del cargo de uno o seis meses o inhabilitación hasta por el término de un año. Con relación a los demás funcionarios o empleados, se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos.

2.8.3.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.

A iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y dentro del contexto del programa de renovación moral de la sociedad, el 28 de diciembre de 1982 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales fueron de especial importancia para el régimen disciplinario de los servidores públicos, pues dieron sustento constitucional a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de ese mismo año.

El mérito de estas reformas consistió principalmente en “la delimitación de los distintos tipos de responsabilidad en que podría incurrir un servidor público,

separando la responsabilidad política, de la penal y civil, e introduciendo un nuevo tipo de responsabilidad de carácter administrativa.”⁹⁴

La exposición de motivos de estas reformas señalaba, entre otras cosas, lo siguiente:

“La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia a los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.”

Como puede apreciarse, desde la exposición de motivos ya se emplea la expresión “servidor público” como un término general para comprender a cualquier individuo, con lo que se suprime el uso de términos tales como “funcionario”, “alto funcionario” y otros más.

De esta manera, los Artículos 108 a 114 de la Constitución Política fueron reformados sustancialmente. Así, el Artículo 108 emplea la nueva denominación de “servidor público”, para incluir a todos aquellos sujetos que la propia Constitución ya mencionaba en su anterior Artículo 108, pero añade a las demás personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal, o en el Distrito Federal, así como a los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal. Por otra parte, dejó intocada lo relativo a la excepción del Presidente de la República; y remitió a las Constituciones de los Estados para precisar quiénes tendrían el carácter de servidores públicos.

El Artículo 109 es el que dio origen a la Ley en comento, en virtud de que después de estas reformas, en su fracción III, señaló que:

“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 sanciones se desarrollaran autónomamente.”

Por lo que hace al resto de los artículos, he decidido no avocarme a la reflexión de los mismos, en virtud de que considero sería alejarnos del tema de la presente tesis.

En virtud de la reforma constitucional descrita, el día 31 de diciembre de 1982 se aprobó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En la exposición de motivos de este ordenamiento, se señalaba que: “Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. Define las obligaciones políticas y

⁹⁴ EVIA LOYA, Romeo Arturo. El marco normativo del combate a la corrupción. Primera edición. México. Editorial Porrúa. 2007. Página 69.

administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por su incumplimiento, los medios para identificarlo y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.”

Ésta es la tercera Ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución de 1917. Es una Ley que “debe mucho a sus antecesoras al mismo tiempo que ha significado un avance sustancial en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales y, en especial, de las responsabilidades administrativas que es, sin duda, el campo nuevo de la materia de responsabilidades. (...) Es, sin embargo, la primera que logró diferenciar los delitos de las responsabilidades oficiales o públicas.”⁹⁵

Esta Ley señalaba en su Artículo primero que tenía por objeto reglamentar el Título IV constitucional en materia de los sujetos de responsabilidad en el servicio público (fracción I) y las responsabilidades y sanciones administrativas propias del servicio público (fracción IV).

Por otro lado, el Artículo segundo identificaba como sujetos de la Ley a “los servidores públicos mencionados en párrafo primero y tercero constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales”.

El Título Tercero de la misma (Artículos 46 a 78) es el que regulaba propiamente las responsabilidades administrativas. En su Artículo 53 definía las sanciones por falta administrativa y consideraba como tales: el apercibimiento público o privado, la amonestación pública o privada, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Por otra parte, el Artículo 64 regía el procedimiento que debía seguir la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para imponer las sanciones previstas en el Artículo 53. Resulta importante tener presente que fue esta Ley la que dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), hoy Secretaría de la Función Pública.

Esta Ley definía la responsabilidad administrativa como aquella en que incurren los servidores públicos por actos u omisiones ilegales, deshonestos, desleales, parciales e ineficientes en el desempeño de su empleo, cargo o comisión (Artículo 47), que debían ser investigados por la autoridad competente (la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, las Contralorías Internas de las Dependencias, Entidades Paraestatales y Órganos Desconcentrados, así como de la Procuraduría General de la República y los Tribunales Administrativos en el caso del Poder Ejecutivo Federal, y las respectivas Contralorías Internas o sus equivalentes en los casos de los otros Poderes Federales o autoridades consideradas en esa Ley) y, de resultar elementos suficientes, incoar el procedimiento administrativo disciplinario

⁹⁵ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. OP. CIT. Página 113.

(Artículo 64). Substanciado el procedimiento de referencia, se impondrían, en su caso, las sanciones aplicables (Artículos 53, 54, 55 y 56).

Asimismo, este ordenamiento también establecía la obligación por parte de los servidores públicos de presentar declaraciones de situación patrimonial, figura que ya estaba prevista en la “Ley Cárdenas” o la “Ley López Portillo”, con la novedad de que ahora se debía presentar declaración durante el mes de mayo de cada año.

En los capítulos tercero y cuarto del presente trabajo, podremos apreciar que hoy día están vigentes prácticamente todas las aportaciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, especialmente por lo que hace al procedimiento disciplinario, así como las obligaciones en el servicio público y las sanciones.

CAPÍTULO TERCERO.— RÉGIMEN JURÍDICO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

SUMARIO: 3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 3.3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 3.4.- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. 3.5.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. 3.6.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 3.7.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. 3.8.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. 3.9.- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. 3.10.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

“Lo que las leyes no prohíben, puede prohibirlo la honestidad.”

Lucio Anneo Séneca.

3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde el año de 1982 se ha mantenido vigente el Título Cuarto, titulado De las Responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, de nuestra Constitución Política.

El Artículo 108 Constitucional prevé que se consideran como servidores públicos a *“los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”*

Asimismo, como se ha analizado desde la Constitución de 1857, se mantiene la imposibilidad de acusar al Presidente de la República por causas que no sean las de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Por otra parte, este precepto considera responsables a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Retomando lo referente al término “servidor público”, resulta preciso señalar que en el último párrafo del artículo que nos ocupa se señala que las Constituciones de los Estados deberán precisar para efectos de responsabilidades, en los mismos términos del primer párrafo del Artículo 108, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Es así como se unifican diversos términos para englobarlos en el de servidor público. “El propósito de esta reforma fue dar un trato igualitario en la ley a los servidores públicos y suprimir la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales”.⁹⁶ Es decir, se unificó la terminología al abarcar con la expresión “servidores públicos” a empleados, trabajadores, funcionarios y altos funcionarios.

El Artículo 109 Constitucional faculta al Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los Estados para que, dentro de su competencia, expidan los ordenamientos de responsabilidades de los servidores públicos.

La fracción III del Artículo 109 es la que específicamente da origen al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, al señalar que: *“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.”*

De igual forma, este precepto constitucional consagra la autonomía del procedimiento administrativo de responsabilidades respecto de cualquier otra índole.

Otro artículo de vital importancia es el 113 Constitucional, en razón de que prevé el contenido básico de las leyes de responsabilidades, mismo que se cubre perfectamente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como se verá más adelante, al decir: *“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 régimen de responsabilidad administrativa “refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público

⁹⁶ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Tercera edición. México. Editorial Porrúa. 2004. Página 1.

deshonesto e incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades, y, simultáneamente, no impidan la adecuada gestión administrativa; tales disposiciones deben respetar siempre los derechos laborales constitucionalmente garantizados de los servidores públicos.”⁹⁷

Por otra parte, el Artículo 73, fracción XXIX- H Constitucional, otorga facultad al Congreso de la Unión: *“Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones”*; precepto al que se dedicará un apartado especial en el capítulo cinco.

3.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y entró en vigor a partir del día siguiente. En la actualidad, faculta a la Secretaría de la Función Pública para vigilar el correcto funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Este ordenamiento establece, en su Artículo 37, las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, siendo el caso que prácticamente todas ellas versan sobre cuestiones de vigilancia a los servidores públicos, precepto que por su trascendencia se transcribe a continuación:

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;
- II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como

⁹⁷ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. OP. CIT. Página 64.

realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

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

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

(...)

3.3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este ordenamiento fue publicado el día 13 de marzo de 2002 y entró en vigor a partir del día siguiente, derogó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por lo que hace a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en virtud de que lo relacionado al juicio político y a la declaración de procedencia en materia penal se encuentra aún regulado por la misma, según se señala de manera expresa en su Artículo segundo transitorio.

Con este nuevo ordenamiento, se propuso llevar a la realidad las normas básicas de las responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto de la Constitución y dotarlas de plena eficacia para cumplir sus objetivos.

Así, se retomaron gran parte de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se ampliaron y corrigieron algunas otras.⁹⁸

Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que se refiere a los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público, las obligaciones, las responsabilidades y sanciones en el servicio público, así como las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar las mismas (Artículo 1).

Asimismo, para los efectos de dicha ley se consideran como sujetos de la misma a los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional, haciendo extensiva su aplicación a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales (Artículo 2).

En su Artículo 7, esta ley reitera los principios establecidos en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que: *“Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”*

Por otra parte, esta ley da cumplimiento a lo señalado en el Artículo 113 Constitucional, en virtud de que en su Artículo 8 establece las obligaciones de los servidores públicos, mismas que se amplían en el Artículo 9; también señala con precisión en su Artículo 13 las sanciones por falta administrativa, y en el 14 establece la forma en que se aplicarán las mismas. Estos dos puntos serán precisados en el capítulo cuatro, puntos 4.2 y 4.3 del presente trabajo.

Por lo que se refiere a la imposición de las sanciones, “las autoridades administrativas se encuentran vinculadas, en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que las obligan a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.”⁹⁹

En los procedimientos administrativos que instruyan los órganos internos de control, o la propia Secretaría de la Función Pública, es esencial que se cumpla con la debida fundamentación y motivación, que todo acto de autoridad debe contener, para que el gobernado goce de las garantías de legalidad y

⁹⁸ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México. Impregráfica, S. A. de C. V. México. 2005. Página 19.

⁹⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de derecho administrativo. Segundo curso. OP. CIT. Páginas 237 y 238.

seguridad jurídica, debiéndose otorgar también al servidor público la garantía de audiencia.¹⁰⁰

En tal virtud, el Artículo 21 de la Ley establece que la Secretaría, el contralor interno, o el titular del área de responsabilidades seguirán el siguiente procedimiento:

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

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

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

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

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

He de señalar que, a nivel práctico, los órganos internos de control acostumbran fijar como fecha de la audiencia el más corto de los plazos, es decir, cinco días hábiles, técnica utilizada para beneficio propio y que afecta al servidor público, ya que de esta manera se reduce al mínimo el período con el que cuenta el involucrado para obtener elementos de convicción en su defensa, ya que después de la audiencia tiene solamente cinco días hábiles para ofrecer los mismos, de conformidad a la fracción II del Artículo 21, que se transcribe a continuación.

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

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

¹⁰⁰ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. OP. CIT. Página 22.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

Por cierto, esta fracción III resulta arbitraria por el hecho de que el término para resolver es sumamente amplio, dejando en expectativa al servidor público, ya que en el mejor de los casos es de nueve semanas desde el desahogo de la última prueba, aunque en la práctica este período se contabiliza a partir del acuerdo de cierre de instrucción (que no necesariamente coincide con el desahogo de la última prueba). Ahora bien, si la Secretaría, a través de su Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades del órgano interno de control deciden ampliar el término, el período de espera del servidor público sería de cuatro meses y medio, lo que a mi juicio resulta demasiado para dictar una resolución.

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

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

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

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

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

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

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

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

El procedimiento antes descrito es el aplicable en toda la Administración Pública Federal para la imposición de las sanciones administrativas a los servidores públicos por las irregularidades en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por último, es preciso señalar que el Artículo 34 de la Ley establece que las facultades de la Secretaría, el contralor interno o de los titulares de las áreas de responsabilidades para iniciar el procedimiento disciplinario prescribirán en tres años, que se contarán a partir del día siguiente en que se hubiese suscitado la infracción, o en que hubiera cesado la misma si fuera una conducta de carácter continuo.

Tal precepto establece también que el plazo será de cinco años si se trata de infracciones graves. Para tal efecto, es menester indicar que el antepenúltimo párrafo del Artículo 13 indica que: *“En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.”*

Por lo que la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento contemplado en el Artículo 21 de la Ley, mismo que ha quedado señalado líneas arriba. Asimismo, también operará la prescripción si se deja de actuar en el procedimiento, hipótesis en la que el término empezará a computarse desde el día siguiente en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

3.4.- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1985 y entró en vigor a partir del primero de enero de 1986, tiene por objeto normar las funciones de recaudación, concentración, custodia, ministración y pago de fondos y valores conforme a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En relación con las consecuencias económico-administrativas en el servicio público, el Artículo 62 prevé:

Artículo 62.- Los servidores públicos de las oficinas que tengan encomendada la liquidación para el pago de servicios personales y omitan practicar parcial o totalmente los descuentos que deban hacerse al personal sujeto a caución por el Fondo¹⁰¹, serán responsables por el importe de las cantidades que no hubieren descontado y estarán obligados a cubrirlas a dicho Fondo, en el caso de que no sea posible obtenerlas de los servidores públicos afectos.

Un aspecto sumamente interesante de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, es que el Artículo 93 señala que: *“la Tesorería vigilará y comprobará el funcionamiento adecuado de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, y el cumplimiento de las obligaciones que a este respecto incumben a los auxiliares de dicha Tesorería y a los servidores públicos, a efecto de que se ajusten a las disposiciones legales relativas”*. Atribuciones que, continúa en su segundo párrafo el precepto legal invocado, *“se ejercerán sin perjuicio de las que en materia de control corresponden a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.”*

Es de vital importancia este segundo párrafo transcrito, en virtud de que el Artículo 94 otorga diversas facultades a la Tesorería de la Federación, entre las que sobresalen las siguientes:

Artículo 94.- La Tesorería deberá vigilar que los actos realizados por los sujetos mencionados en el artículo anterior, relacionados con la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal, en el territorio nacional o en el extranjero, se ajusten a las disposiciones legales respectivas, evitando que se cause perjuicio al Erario Federal. Para ello, tendrá las facultades siguientes:

VI.- Formular pliegos de observaciones y responsabilidades.

Los pliegos de observaciones tendrán por objeto consignar y subsanar las irregularidades encontradas al realizar algún acto de vigilancia, que no impliquen daños y perjuicios al Erario Federal.

Los pliegos preventivos de responsabilidades tendrán por objeto consignar las violaciones a las disposiciones aplicables en que pudieren incurrir los servidores públicos y los auxiliares que tienen a su cargo la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos o valores, en donde dichas irregularidades se traduzcan en daños y perjuicios al Erario Federal;

(...)

¹⁰¹ En referencia al Fondo de Garantía para Reintegros al Erario Federal.

IX.- Imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y los particulares que resulten infractores en los términos de esta Ley;

No obstante lo señalado en la fracción IX del artículo anterior, es preciso decir que el Artículo 97 aclara lo relacionado con las responsabilidades administrativas, al especificar en su fracción I que: *“Si se trata de responsabilidades administrativas derivadas de la recaudación, manejo, custodia o administración de fondos y valores, una vez formado el expediente se turnará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.”*

Asimismo, otra de las facultades otorgadas a la Tesorería en el Artículo 94 consiste en formular pliegos de observaciones y preventivos de responsabilidades. Por lo que se refiere a los pliegos definitivos es pertinente señalar que la parte emisora no es propiamente la Tesorería, sino la Secretaría de la Función Pública, ya sea por su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o por sus órganos internos de control. La Tesorería de la Federación participa como autoridad coordinadora de ejecución a través de su Unidad de Vigilancia de Fondos y Valores.

Lo referente a la emisión se encuentra normado en los Artículos 38, fracción XI, y 66, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, preceptos que señalan:

Artículo 38.- La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial tendrá las siguientes atribuciones:

XI. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias y entidades y la Procuraduría General de la República y, en su caso, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, que determine el Secretario, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar;

(...)

Artículo 66.- Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia y de sus órganos desconcentrados, o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, las siguientes facultades:

II. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, órganos desconcentrados y entidades y la Procuraduría General de la República y, en su caso, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, así como la Tesorería de la Federación, conforme a lo dispuesto por la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, fincando cuando proceda los pliegos de responsabilidades a que hubiere lugar, salvo los que sean competencia de la Dirección General mencionada;

Los pliegos de responsabilidades persiguen la restitución de los daños causados al erario federal por incurrir los servidores públicos en la realización de acciones prohibidas o por incumplir las obligaciones legalmente previstas y propias del desempeño de la función pública.

Esta restitución podrá efectuarse voluntariamente por parte del servidor público, o en su caso se iniciará el procedimiento administrativo de ejecución contemplado en el Código Fiscal de la Federación.

Es importante señalar que el único recurso que tiene el afectado es el recurso de inconformidad dentro de los 20 días siguientes a la notificación del pliego de responsabilidades.

Es menester decir que la imposición de una multa a través de estos pliegos de responsabilidades no deslinda al servidor público de la imposición de la sanción administrativa, ya que la única finalidad de los pliegos es restituir al erario los bienes que fueron malversados.

Por otra parte, es de celebrar el catálogo de infracciones administrativas que aparece en esta Ley, en su Artículo 99, que se transcribe a continuación:

Artículo 99.- Son infracciones administrativas de los servidores públicos y los auxiliares que recauden, manejen, custodien o administren fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal que establece esta Ley, las siguientes:

I.- No dar o presentar los avisos, datos, informes, libros, registros, padrones y demás documentos que se les exijan durante las diligencias de vigilancia;

II.- Asentar hechos falsos o alterar los libros y documentos a que se refiere la fracción anterior; o coludirse con otras personas, aun cuando no estén sujetas a la vigilancia, con la mira de obtener algún beneficio para sí o para tercero;

III.- Dar en forma dolosa o irregular los avisos, datos e informes a que se refiere la fracción I;

IV.- No acatar las observaciones que legalmente les notifique el personal de la Tesorería;

V.- Resistirse a la práctica de las visitas y demás actos de vigilancia;

VI.- No prestar la colaboración que solicite el personal de la Tesorería, ni proporcionarle las facilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones, cuando sean requeridos para ello, y

VII.- Faltar en cualquier otra forma a las obligaciones que les impongan esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

Tales disposiciones, concatenadas con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, particularmente con la fracción XXIV del Artículo 8, tipifican el accionar del servidor público para el caso de que resulte procedente la imposición de las sanciones administrativas.

En este orden de ideas, debe señalarse también que el Artículo 101 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación prevé las denominadas "infracciones graves" del personal de vigilancia. Viene a colación lo anterior, en virtud de que el Artículo 103 de la misma dispone que los infractores de los Artículos 99 a 101,¹⁰² *"podrán ser sancionados por la Tesorería con multa de cien a doscientos días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal"*; y el Artículo 104 indica que: *"los servidores públicos que infrinjan las disposiciones de esta Ley y su Reglamento, serán sancionados en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre y cuando no hubieren sido sancionados conforme a lo dispuesto en el artículo anterior."*

No obstante lo señalado, es importante especificar que en la práctica la Tesorería no sanciona económicamente conforme al Artículo 103 de la Ley, sin antes dar vista a la Secretaría de la Función Pública a través del órgano interno de control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.5.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y vigente a partir del día siguiente, es la materialización de numerosos esfuerzos desde el año 1977, cuando el 6 de diciembre fue publicada la adición al Artículo 6 constitucional, consistente en la frase: *"(...) El derecho a la información será garantizado por el Estado."*

Para el presente trabajo, analizaremos principalmente el contenido del Artículo 63 de este ordenamiento, que es el que establece las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, precepto que dispone lo siguiente:

Artículo 63.- Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

¹⁰² El Artículo 100 de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación prevé las infracciones que pueden cometer los particulares, por lo que no es objeto del presente estudio.

- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y
- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Evidentemente, el incumplimiento a estas disposiciones daría lugar al procedimiento contemplado en el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que ha quedado explicado en el numeral 3.3 del presente trabajo. No obstante, a no ser por la fracción I que se encuentra ya prevista en la fracción V del Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al día de hoy no se tiene conocimiento de procedimiento alguno iniciado por alguna de las causas que señala dicho precepto, ya que el proporcionar la diversa información es facultad de los comités de información, y en caso de controversia quien resuelve en última instancia es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que goza de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, según el Artículo 33 de la Ley que nos ocupa.

Otro aspecto de esta Ley es que, en su Artículo 64, la misma reitera la autonomía de las sanciones administrativas respecto de las del orden civil o penal.

3.6.- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006 y entró en vigor el 1° de abril de 2006.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar los Artículos 74, fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales (Artículo 1).

El propio Artículo 1 señala que: *“Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.”*

Para efecto del presente trabajo, es oportuno señalar que el Artículo 114 de esta Ley prevé diversas causales de sanciones a los servidores públicos.

Artículo 114.- Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. Causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los Poderes, o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad;

II. No cumplan con las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal establecidas en esta Ley y el Reglamento, así como en el Decreto de Presupuesto de Egresos;

III. No lleven los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz;

IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico;

V. Distraigan de su objeto dinero o valores, para usos propios o ajenos, si por razón de sus funciones los hubieren recibido en administración, depósito o por otra causa;

VI. Incumplan con la obligación de proporcionar en tiempo y forma la información requerida por la Secretaría y la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias;

VII. Incumplan con la obligación de proporcionar información al Congreso de la Unión en los términos de esta Ley y otras disposiciones aplicables;

VIII. Realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas;

IX. Realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, y

X. Infrinjan las disposiciones generales que emitan la Secretaría, la Función Pública y la Auditoría, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Cualquier violación al precepto anterior daría lugar al inicio del procedimiento disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. No obstante lo anterior, debe señalarse también que los Artículos 115 y 116 de esta Ley prevén otra cuestión novedosa en lo que se refiere a la indemnización al erario; lo anterior en virtud de que refieren sutilmente la utilización de los pliegos de responsabilidades, que ya se han analizado en el punto 3.4., por lo que se considera acertado transcribir los preceptos señalados:

Artículo 115.- Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago de la indemnización correspondiente, en los términos de las disposiciones generales aplicables.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos respectivos, las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Artículo 116.- Las sanciones e indemnizaciones que se determinen conforme a las disposiciones de esta Ley tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable.

3.7.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Este ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 y vigente a partir del día siguiente, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (Artículo 1).

Esta ley aporta como singularidad en materia de control de la función pública el considerar a los órganos internos de control como parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales, reconociendo a los mismos las facultades para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, así como efectuar revisiones y auditorías para el correcto funcionamiento de las entidades. Así, el Artículo 62 de la Ley, prevé:

Artículo 62.- Los órganos de control interno serán parte integrante de la estructura de las entidades paraestatales. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de la cual dependerán los titulares de dichos órganos y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, de acuerdo a las bases siguientes:

I.- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, determinarán la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y

III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

Asimismo, el Artículo 65 faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, hoy Secretaría de la Función Pública, para realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales, sin importar su naturaleza, con la finalidad de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control, así como para promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

3.8.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero de 2000, y entró en vigor a partir del día siguiente. En su artículo 1° establece que su objeto es regular las acciones relativas a la planeación, programación,

presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen: I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República; II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; III. La Procuraduría General de la República; IV. Los organismos descentralizados; V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los Municipios interesados.

Recordemos también que este ordenamiento enuncia en su Artículo 26 como procedimientos de contratación a la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. De igual manera dicho precepto establece que la Secretaría de la Función Pública pondrá a disposición pública, a través de medios de difusión electrónica, la información que obre en su base de datos correspondiente a las convocatorias y bases de las licitaciones y, en su caso, sus modificaciones; las actas de las juntas de aclaraciones y de visita a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o las cancelaciones de éstas, y los datos relevantes de los contratos adjudicados; así como cualquier otra información relativa a las materias que regula esta Ley, con excepción de aquella que sea de naturaleza reservada, en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Aunque para efectos de transparencia, así como para la relación costo-beneficio, deberá efectuarse cualquier contratación a través de licitación pública (Artículo 27), la propia Ley señala causales para que las dependencias o entidades contraten adquisiciones, arrendamientos y servicios sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, en sus Artículos 41 y 42, que indican:

Artículo 41.- Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. Por tratarse de obras de arte, o de bienes y servicios para los cuales no existan alternativos o sustitutos técnicamente razonables, el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona porque posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos;

II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados;

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarias para garantizar la seguridad nacional, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

VI. Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de procedimientos de contratación en los que se hayan considerado puntos y porcentajes como método para la evaluación de las proposiciones, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador.

VII. Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas, siempre que no se modifiquen los requisitos esenciales señalados en las bases de licitación;

VIII. Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

IX. Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocados, semovientes y bienes usados. Tratándose de estos últimos, el precio de adquisición no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables;

X. Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios, investigaciones o capacitación, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones de educación superior y centros de investigación. Si la materia de los servicios se refiriese a información reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa;

XI. Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales;

XII. Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;

XIII. Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;

XIV. Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

XV. Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

XVI. El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el veinte por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

XVII. Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;

XVIII. Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación, y

XIX. Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares.

Artículo 42.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

En estos casos, se invitará a personas cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del veinte por ciento del presupuesto de adquisiciones,

arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario.

En casos excepcionales, el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, bajo su responsabilidad, podrá fijar un porcentaje mayor al indicado para las operaciones previstas en este artículo, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control. Esta facultad podrá delegarse en el oficial mayor o su equivalente en las dependencias o entidades.

En el supuesto de que dos procedimientos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

Para fomentar el desarrollo y la participación de las empresas nacionales micro, pequeñas y medianas, las dependencias y entidades procurarán que las operaciones comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo, sean adjudicadas a aquellas cuando menos el cincuenta por ciento del valor de los contratos.

Los artículos anteriores han sido transcritos en su totalidad en virtud de que la mayoría de los procedimientos iniciados a servidores públicos por violaciones a esta Ley, se efectúan por una indebida aplicación o interpretación de los dos preceptos anteriores.

Evidentemente la autoridad facultada para imponer las sanciones es la Secretaría de la Función Pública, como lo reafirma el Artículo 62 de la Ley. Asimismo, establece que las responsabilidades administrativas serán totalmente independientes de las del orden civil o penal.

Curioso resulta el contenido del Artículo 64, al establecer como causales de excepción la fuerza mayor o el caso fortuito, al indicar lo siguiente:

Artículo 64.- No se impondrán sanciones cuando se haya incurrido en la infracción por causa de fuerza mayor o de caso fortuito, o cuando se observe en forma espontánea el precepto que se hubiese dejado de cumplir. No se considerará que el cumplimiento es espontáneo cuando la omisión sea descubierta por las autoridades o medie requerimiento, visita, excitativa o cualquier otra gestión efectuada por las mismas.

Resulta curioso en virtud de que tal excepción sólo opera a petición de parte, es decir, la Secretaría de la Función Pública no la hace valer de oficio si no la invoca el servidor público involucrado.

3.9.- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Esta Ley fue publicada el 4 de enero de 2000, y entró en vigor sesenta días después, según lo dispuesto en su Artículo primero transitorio. Esta ley tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación,

presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen: I. Las unidades administrativas de la Presidencia de la República; II. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; III. La Procuraduría General de la República; IV. Los organismos descentralizados; V. Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y VI. Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que, en su caso, corresponda a los Municipios interesados.

Increíblemente, tal parece que no existe diferencia alguna entre la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, estudiada en el punto inmediato anterior.

Lo anterior, en virtud de que el Artículo 27 de esta ley señala como procedimientos de contratación exactamente los mismos, es decir, la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa.

Al igual que la Ley de Adquisiciones, este mismo Artículo 27 señala que la Secretaría de la Función Pública pondrá a disposición pública, a través de los medios de difusión electrónica, la información que obre en su base de datos correspondiente a las convocatorias y bases de las licitaciones y, en su caso, sus modificaciones; las actas de las juntas de aclaraciones y de visita a instalaciones, los fallos de dichas licitaciones o las cancelaciones de éstas, y los datos relevantes de los contratos adjudicados; así como cualquier otra información relativa a las materias que regula esta Ley, con excepción de aquella que sea de naturaleza reservada, en los términos establecidos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por otra parte, el Artículo 28 señala que: *“los contratos de obras públicas y los de servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley”*; y el Artículo 29 señala que: *“en los procedimientos de contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, las dependencias y entidades optarán, en igualdad de condiciones, por el empleo de los recursos humanos del país y por la utilización de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.”*

Pese a que la licitación pública es la manera común de contratar, esta Ley al igual que la de adquisiciones establece ciertas excepciones, en sus Artículos 42 y 43.

Los preceptos anteriores son los que comúnmente dan inicio al procedimiento de responsabilidades administrativas por parte de la Secretaría de la Función Pública, facultad que se reconoce en el Artículo 80 de esta Ley. Tal parece que el legislador decidió no alterar siquiera la redacción de muchos preceptos en virtud de que los Artículos 81 y 82 de esta Ley son idénticos al 63 y 64 de la Ley de Adquisiciones, antes estudiada.

Otro punto interesante, tanto en la Ley de Obras Públicas como en la Ley de Adquisiciones, es la facultad con que cuenta la Secretaría de la Función Pública para sancionar a los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de la Ley. Aunque sólo varía el número de los artículos,¹⁰³ en el caso de la Ley de Obras Públicas se establece lo siguiente:

Artículo 77.- Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Contraloría con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.

Artículo 78.- La Secretaría de la Función Pública, además de la sanción a que se refiere el artículo anterior, inhabilitará temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

- I. Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen el contrato adjudicado por la convocante;
- II. Los contratistas que se encuentren en la fracción III del artículo 51 de este ordenamiento, respecto de dos o más dependencias o entidades;
- III. Los contratistas que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que, como consecuencia, causen daños o perjuicios graves a la dependencia o entidad de que se trate, y
- IV. Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien, en la presentación o desahogo de una queja en una audiencia de conciliación o de una inconformidad, y
- V. Los contratistas que se encuentren en el supuesto de la fracción X del artículo 51 de este ordenamiento.

La inhabilitación que imponga no será menor de tres meses ni mayor de cinco años, plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la Contraloría la haga del conocimiento de las dependencias y entidades, mediante la publicación de la circular respectiva en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰³ En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público son los Artículos 59, 60 y 61.

Si al día en que se cumpla el plazo de inhabilitación a que se refiere el párrafo que antecede el sancionado no ha pagado la multa que hubiere sido impuesta en términos del artículo anterior, la mencionada inhabilitación subsistirá hasta que se realice el pago correspondiente.

Las dependencias y entidades, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de alguna infracción a las disposiciones de esta Ley, remitirán a la Contraloría la documentación comprobatoria de los hechos presumiblemente constitutivos de la infracción.

Artículo 79.- La Contraloría impondrá las sanciones considerando:

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido o puedan producirse;
- II. El carácter intencional o no del acto u omisión constitutivo de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción, y
- IV. Las condiciones del infractor.

La Contraloría impondrá las sanciones administrativas de que trata este Título, con base en las disposiciones relativas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.10.- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, y entró en vigor a partir del 1 de enero de 2005.

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en el capítulo I, denominado “*Disposiciones Generales*”, define la actividad administrativa irregular, como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.” Esta definición asocia la irregularidad con la producción de daños o perjuicios, ya que no se puede hablar que la Administración Pública tenga como actividad propia la irregularidad, toda vez que no se respetaría el carácter objetivo de la responsabilidad y se estaría refiriendo a la actividad ilícita, que es la que fundamenta la responsabilidad subjetiva.¹⁰⁴

Asimismo, establece que para el caso de que se tenga que resarcir un daño a un particular, el Estado podrá repetir en contra del servidor público (en virtud de que en muchas ocasiones no es negligencia del Estado como ente, sino de un solo servidor público que actúa con dolo o mala fe), previa substanciación del procedimiento disciplinario, tal y como queda perfectamente detallado en los Artículos 31 y 32, que a continuación se transcriben.

¹⁰⁴ http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n23/AJ23_010.htm

Artículo 31.- El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización cubierta a los particulares cuando, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determine su responsabilidad, y que la falta administrativa haya tenido el carácter de infracción grave. El monto que se exija al servidor público por este concepto formará parte de la sanción económica que se le aplique.

La gravedad de la infracción se calificará de acuerdo con los criterios que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Además, se tomarán en cuenta los siguientes criterios: Los estándares promedio de la actividad administrativa, la perturbación de la misma, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

Artículo 32.- El Estado podrá, también, instruir igual procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos derivado de faltas o infracciones administrativas graves. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Por otra parte, el servidor público sancionado tiene como medios de impugnación el recurso de revocación, o acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Artículo 33).

En materia de prescripción, el Artículo 34 indica que: *“la presentación de reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado interrumpirá los plazos de prescripción que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos, los cuales se reanudarán cuando quede firme la resolución o sentencia definitiva que al efecto se dicte en el primero de los procedimientos mencionados.”*

CAPÍTULO CUARTO.— DEL JUICIO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES.

SUMARIO: 4.1.- Los principios del servicio público. 4.2.- Las obligaciones genéricas del servidor público previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 4.3.- Sanciones. 4.3.1.- Amonestación pública o privada. 4.3.2.- Sanción económica. La posibilidad de sancionar a los particulares. 4.3.3.- ¿Destitución o rescisión del nombramiento? 4.3.4.- Inhabilitación. 4.4.- La Secretaría de la Función Pública: ¿juez y parte? 4.4.1.- El Modelo Integral de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO). El servidor público como un número más. 4.5.- Los medios de defensa. 4.5.1.- ¿Recurso de revocación o de confirmación? 4.5.2.- El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 4.5.3.- El juicio de amparo directo. 4.6.- La recuperación del Estado de los créditos fiscales originados por sanciones administrativas. Datos estadísticos.

*“La integridad del hombre se mide por su conducta,
no por sus profesiones.”*

Décimo Junio Juvenal.

4.1.- Los principios del servicio público.

El servicio público en México se encuentra regido por ciertos principios fundamentales.

El Artículo 109 Constitucional, fracción III, establece que las sanciones administrativas se aplicarán a aquellos 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.

De igual forma, el Artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, retomando el precepto constitucional líneas arriba mencionado, ordena que: *“Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.”*

En el régimen jurídico mexicano se consideran principios rectores del servicio público: la *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, que se analizarán a continuación.

LEGALIDAD.

Por lo que se refiere a la legalidad, este principio dimana del primer párrafo del Artículo 16 Constitucional, al señalar que: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. Es decir, el principio de legalidad constituye una limitación al poder del Estado y la seguridad jurídica para el particular.

Así las cosas, podemos decir que el principio de legalidad consiste en el correcto actuar de la autoridad conforme a las facultades previamente establecidas en ley. De ahí el proverbio: “*La autoridad no puede hacer más de lo que la ley le permite*”.

HONRADEZ.

La honradez es la “calidad de la persona que obra con justicia y cumple con su palabra.”¹⁰⁵ También, significa “armonizar las palabras con los hechos.”¹⁰⁶ Para nosotros, la honradez es la congruencia entre los pensamientos y las acciones y el reconocimiento espontáneo de las mismas.

LEALTAD.

La lealtad es la “fidelidad al compromiso de defender lo que creemos y en quienes creemos, en los buenos y en los malos momentos.”¹⁰⁷

Algunos la definen como la “calidad de la persona que consiste en mantenerse fiel. Se debe fidelidad al gobierno, a los compañeros, a la nación y a la institución.”¹⁰⁸ No obstante lo anterior, en el ejercicio de la función pública considero que la lealtad se debe al pueblo, quien confía en el correcto actuar del servidor público. La lealtad es para con el gobierno, pero siempre anteponiendo los intereses del pueblo.

IMPARCIALIDAD.

Comúnmente se entiende por imparcialidad a “la actitud que debe tener el mediador de no tomar partido por ninguna de las partes.”¹⁰⁹

¹⁰⁵ FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. Procedimiento administrativo disciplinario establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Primera edición. México. Editorial Sista. 2005. Página 24.

¹⁰⁶ http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Honradez

¹⁰⁷ http://www.nl.gob.mx/?P=s_valores_lealtad

¹⁰⁸ FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. OP. CIT. Página 24.

¹⁰⁹ <http://www.geocities.com/~suarez/241impar.htm>

De manera general, podría decirse que la imparcialidad consiste en “no apoyar a ninguna parte; tratar igual a todos y no beneficiar o perjudicar a una persona en particular.”¹¹⁰

EFICIENCIA.

La palabra eficiencia proviene del latín *efficientia*, que en español significa acción, fuerza, producción. En Economía, la eficiencia es “la capacidad administrativa de producir el máximo de resultados con el mínimo de recursos, el mínimo de energía y en el mínimo de tiempo posible.”¹¹¹

Así pues, puede decirse que la eficiencia es la “característica de la actividad que se realiza en busca de la consecución de fines determinados, con el uso racional de los recursos disponibles, es decir, lograr fines y objetivos.”¹¹²

4.2.- Las obligaciones genéricas del servidor público previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece un catálogo de aquellas obligaciones que debe observar todo servidor público, que a continuación se transcribe en atención a su importancia:

Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

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

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

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

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

¹¹⁰ FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. OP. CIT. Página 24.

¹¹¹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Eficiencia>

¹¹² FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. OP. CIT. Página 24.

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

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

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

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

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

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

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

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

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

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

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

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

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

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

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

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o 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;

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

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;

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

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

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

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Como puede advertirse, este precepto contempla una serie de conductas por parte de los servidores públicos, especialmente las fracciones I y XXIV, ya que en las mismas podría comprenderse prácticamente cualquier presunta irregularidad de un servidor público.

Dichas fracciones han sido utilizadas por la Secretaría de la Función Pública y sus diversos órganos internos de control como “de cajón”, en virtud de que aparecen en prácticamente todos y cada uno de los citatorios que emiten. Como ya se mencionó, estas 24 fracciones pueden tipificar la mayoría de las conductas presuntamente irregulares.

Resulta muy común que el servidor público involucrado en un procedimiento disciplinario argumente la falta de tipicidad de la conducta, manifestación que

no resulta suficiente para desvirtuar su presunta responsabilidad, ya que no es un argumento debidamente razonado. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en relación a la tipicidad en las infracciones y sanciones administrativas, al aprobar el 15 de agosto de 2006 la tesis jurisprudencial 100/2006, que dice:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS. El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

No. Registro: 174,326, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIV, Agosto de 2006, Página: 1667.

Además de las obligaciones previstas en el Artículo 8, el Artículo 9 establece limitantes a aquellos servidores públicos que concluyen sus funciones; precepto que prevé lo siguiente:

Artículo 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

4.3.- Sanciones.

Por sanción entendemos aquí, “un mal inflingido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa (...), incluso el arresto personal del infractor.

Se distinguen estas sanciones de las penas propiamente dichas por un dato formal, la autoridad que las impone: aquéllas, la Administración; éstas, los Tribunales penales.”¹¹³

A diferencia de las sanciones laborales, “las disciplinarias no tienden esencialmente a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador, ni derivan del contenido prestacional de la relación, sino que responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegada a valores fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.”¹¹⁴

Por cuanto concierne a las sanciones, el Artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas prevé lo siguiente:

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

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

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

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

¹¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo II. Séptima edición. Civitas Ediciones. Madrid. España. 2000. Página 161.

¹¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. OP. CIT. Página 125.

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

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

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

En los incisos subsecuentes, se estudiará en qué consisten tales sanciones, pero por principio me gustaría explicar la que, a mi juicio, es la más simple de comprender. Es decir, la suspensión.

La suspensión consiste en “la separación temporal del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta administrativa, por el término señalado en la resolución y sin derecho a percibir el salario y prestaciones que le correspondan.”¹¹⁵

Es la “privación temporal de las labores de trabajo dentro de alguno de los Poderes del Estado de un servidor público para desempeñar la función que tiene conferida legalmente, así como la remuneración que es consecuente de la misma, por el tiempo que dure la suspensión.”¹¹⁶

Como indica el propio Artículo 13 ya transcrito, la suspensión no podrá ser menor a tres días ni mayor de un año. Es de mencionar, sin embargo, que durante la suspensión el servidor público no tendrá derecho a recibir sus percepciones económicas, sin que esto sea motivo para que no cuente con prestaciones adicionales, como las de seguridad social, por ejemplo.

Asimismo, esta figura de la suspensión quizá podría dar lugar a confusiones en virtud de que el Artículo 21, fracción V, de la ley de la materia, establece que el servidor público podrá ser suspendido temporalmente previa o posteriormente a la expedición del citatorio. Sin embargo, “aunque ambas suspensiones son temporales, sólo podremos considerar como sanción a la suspensión lisa y llana, de tres días a un año, que se imponga en una resolución administrativa, con carácter definitivo, ya que la suspensión temporal sólo es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en el procedimiento.”¹¹⁷

¹¹⁵ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. OP. CIT. Página 28.

¹¹⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 436.

¹¹⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. OP. CIT. Página 132.

4.3.1.- Amonestación pública o privada.

Alberto Gandara Ruiz Esparza opina que: “La amonestación implica un llamado de atención formal, como corrección disciplinaria, que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público.”¹¹⁸

La Ley señala que la amonestación puede ser privada o pública, entendiéndose por privada, la que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto.

La amonestación pública, es cuando la autoridad estima que la responsabilidad en que incurrió el servidor público debe quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda.

En nuestra opinión, deberían desaparecer las modalidades de privada y pública, y dejarla simplemente como “amonestación”, pues en la práctica advertimos que las amonestaciones privadas también quedan inscritas en el Registro de Servidores Públicos Sancionados.

Narciso Sánchez Gómez afirma que: “La amonestación privada o pública se trata de una advertencia que las autoridades administrativas hacen a sus subordinados ante posibles irregularidades o indisciplinas en el desarrollo de su trabajo, y que lleva como finalidad orientarlos y encauzarlos para que actúen en forma correcta y dentro de los causes legales, su trabajo sea eficaz, advirtiéndoles de las consecuencias que puede acarrearles las conductas negativas en la prestación de un servicio público. Y por sus efectos no deja de llevar una recomendación sobre el buen proceder en el trabajo. No es propiamente una sanción, ya que no requiere forzosamente de la comisión de una infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una prevención para evitar conductas que puedan desembocar en una infracción administrativa.

Debe ser escrita, pública o privada. Se habla de pública cuando la recomendación se realiza en presencia de varios compañeros o utilizando el Diario Oficial de la Federación u otro medio de comunicación social, es privada cuando se trata entre el superior jerárquico y el subordinado, medidas que dependen de las circunstancias que den motivo a ellas y a la conveniencia de su ejecución.”¹¹⁹

Por lo que se refiere a la calidad de pública o privada, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que: “en principio, todas las amonestaciones son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento sancionador, en el Registro de sanciones y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito,

¹¹⁸ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. OP. CIT. Página 28.

¹¹⁹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 435.

además de que la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ordena en su artículo 24 que ‘Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo (sancionatorio) constarán por escrito. Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley’.”¹²⁰

El propio Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en colaboración con Manuel Lucero Espinosa, manifiesta también que: “Cuando la amonestación se imponga con carácter público, en la propia resolución deberá indicar el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia circulación. Sin embargo, como no existe disposición expresa al respecto, quedará al arbitrio de la autoridad sancionadora señalar cuál será el medio de publicación que al respecto se utilizará.”¹²¹

Por lo tanto, podemos concluir que la amonestación efectivamente es un llamado de atención, y que pese a que los doctrinarios no se han puesto de acuerdo en qué se requiere para la calidad de pública o privada, lo cierto es que ambas se inscriben en el Registro de Servidores Públicos Sancionados, al cual puede tener acceso cualquier persona que disponga de una conexión a internet (<http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>).

No obstante, es preciso decir que la Secretaría de la Función Pública acostumbra dar difusión de las amonestaciones públicas a través de comunicados a los diversos medios informativos, sobre todo en asuntos donde se encuentren involucrados altos funcionarios o figuras públicas. Lo anterior aconteció, por ejemplo, en el caso de Luis Humberto Pazos de la Torre, Director General de BANOBRAS, dentro del expediente 16/2005, en el que la Secretaría emitió un comunicado para que los medios se enteraran de la amonestación pública, lo que resultó contraproducente a la dependencia, en virtud de que tal determinación fue calificada por algunos medios como “*un avieso y descarado sofisma*”.¹²² Esto en virtud de que esta sanción es, por mucho, la más leve de las sanciones administrativas, sin importar si la misma es pública o privada.

4.3.2.- Sanción económica. La posibilidad de sancionar a los particulares.

¹²⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. OP. CIT. Página 130.

¹²¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de derecho administrativo. Segundo curso. OP. CIT. Página 229.

¹²² <http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum32%7C20050909151133>

La sanción económica consiste en “la sanción pecuniaria que se impone al servidor público por los daños y/o perjuicios ocasionados o los beneficios que indebidamente obtuvo y que se constituye en un crédito fiscal.”¹²³

Es la “retribución en dinero que debe hacer el servidor público a quien se le impute la responsabilidad administrativa, de conformidad con las normas aplicables en la materia y mediante una resolución debidamente fundada y motivada expedida por autoridad competente.”¹²⁴

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández señalan que: “El problema más importante de la multa es el de su cuantía legítima.”¹²⁵

Para que se presuma como válida y eficaz una multa administrativa, es necesario que “la resolución pertinente esté debidamente fundada y motivada; que no se trate de una sanción excesiva que pueda perjudicar las condiciones económicas del infractor; que se tome en cuenta la gravedad de la infracción y las condiciones que dieron origen para que el responsable incurriera en esa falta; la gravedad de los perjuicios ocasionados a la parte agraviada, a la sociedad, si se trata de un reincidente y la capacidad económica del sujeto sancionado; que se tenga el debido cuidado para que se establezcan los parámetros conducentes entre un mínimo y un máximo de la sanción, esto es que se cuide cuándo opera un caso y cuándo el otro, sólo así podremos decir que se están acatando las prescripciones de los artículos 16 y 22 de nuestra Ley Suprema.”¹²⁶

Por lo que resulta necesario considerar el concepto de multa excesiva contenido en la tesis de jurisprudencia 9/1995, aprobada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día 20 de junio de 1995, que refiere:

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

¹²³ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. OP. CIT. Página 29.

¹²⁴ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 439.

¹²⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. OP. CIT. Página 193.

¹²⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 439.

No. Registro: 200,347, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, II, Julio de 1995, Página: 5.

Resulta muy importante diferenciar la sanción económica de aquella que pretende solamente restituir los recursos, como es el caso de la impuesta a través de los pliegos de responsabilidades, que han sido explicados en el punto 3.4 del capítulo anterior.

Por otra parte, la posibilidad de sancionar a los particulares deviene de la discusión de quién tiene la calidad de servidor público. Esto es así, en virtud de que algunas dependencias o entidades utilizan en la ejecución de sus programas a personal ajeno a la misma. A manera de ejemplo, me permito mencionar a la Secretaría de Desarrollo Social, quien para el cumplimiento de su programa “Oportunidades” utiliza a personal ajeno a la institución; también puedo nombrar a la paraestatal Diconsa, quien para el funcionamiento de su red de tiendas se apoya de personal comunitario. Este personal utiliza recursos del Gobierno Federal y en reiteradas ocasiones malversa los mismos, sin que hasta este momento el mismo tenga consecuencias económico - administrativas.

Como expliqué en el punto 1.5 del presente trabajo, considero que servidor público es todo aquel que presta un servicio al Estado sin importar el sistema de contratación o método por el que lo preste, por lo que podemos afirmar que si bien resultaría aventurado imponer alguna sanción administrativa como tal, si sería idóneo solicitar la restitución de los recursos.

Recordemos además que en el caso de las sanciones económicas, éstas se convierten en créditos fiscales, tal como lo señala el párrafo tercero del Artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos:

Artículo 30.- (...)

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

4.3.3.- ¿Destitución o rescisión del nombramiento?

La destitución consiste en “la terminación de la relación jurídica del servidor público con la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal en la que labora y por lo tanto la conclusión del contrato de trabajo.”¹²⁷

“Es la terminación de los efectos del nombramiento o de la elección de un servidor público, como consecuencia de una resolución administrativa expedida por autoridad competente que ha fincado una responsabilidad administrativa, y

¹²⁷ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. OP. CIT. Página 29.

como consecuencia de la gravedad de la infracción se hará acreedor a esa sanción, que viene prácticamente a extinguir la relación laboral entre una persona física y el Estado.”¹²⁸

La polémica de esta sanción surge cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado señala, en su Artículo 46, las causas por las que podrán ser cesados los trabajadores sin responsabilidad para los titulares de las dependencias; estableciendo dicho precepto, en su fracción V, que el trabajador podrá ser cesado por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, sin contemplar siquiera a la resolución administrativa como una de estas causas.

Actualmente, se continúa con la política laboral establecida en el Artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece:

Artículo 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Al respecto, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que: “para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y el Administrativo, resulta indispensable que en las leyes de la materia se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, ‘la resolución firme de autoridad administrativa’, en reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

Para tal efecto, sería necesario adicionar una fracción al artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo y otra al artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en las que se establezca como causa de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, ‘La resolución definitiva de destitución impuesta por autoridad administrativa’.”¹²⁹

Por otra parte, recordemos que el Estado no otorga empleos a sus servidores públicos, sino que expide un nombramiento que da certeza al servidor público de la relación que los une. Es por lo anterior que considero que el término destitución del empleo ha sido mal utilizado, pues lo que se logra con el

¹²⁸ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Página 437.

¹²⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. OP. CIT. Páginas 138 y 139.

proceso disciplinario no es quitar un empleo al servidor público, sino revocar ese nombramiento que los unía.

4.3.4.- Inhabilitación.

La inhabilitación consiste en “la imposibilidad del servidor público sancionado para ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el término señalado en la resolución.”¹³⁰

“Se trata de una privación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, (...) en vista de haber incurrido en una responsabilidad de carácter administrativo o bien de índole político, y para ese efecto la legislación pertinente habla de un mínimo de uno a veinte años, según la gravedad de la falta o infracción cometida, resolución que también debe quedar fundada y motivada.

Se insiste que en algunos casos la inhabilitación es una medida política, marginatoria y discriminatoria ante las prácticas negativas del gobierno mexicano, que busca que los individuos que caen en desgracia política o que son rechazados por los grupos en el poder, no sean admitidos dentro de sus filas a quienes no comulgan con sus ideas, y recurren a este tipo de sanción para inhabilitarlos a fin de que durante cierto tiempo no puedan desempeñar un empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes Públicos; sin embargo, la medida disciplinaria, sí es recomendable para aquellos casos de servidores públicos deshonestos, los que se enriquecen a costa del pueblo o que traicionan los intereses democráticos, entre otros, que se merecen todo el peso de la Ley para que carguen con esta determinación administrativa.”¹³¹

Efectivamente, esta sanción es la más severa que puede recaer sobre un servidor público. Aunque en la mayoría de los casos la misma recae sobre servidores públicos acusados de malversar recursos económicos, recordemos que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que la inhabilitación de 10 a 20 años podrá imponerse a aquellos servidores públicos que realicen alguna conducta grave, considerándose “graves” las conductas previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del Artículo 8 de la Ley referida.

4.4.- La Secretaría de la Función Pública: ¿juez y parte?

En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, “la Secretaría de la Contraloría General de la Federación fue creada como ‘autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias’.

¹³⁰ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. OP. CIT. Página 29.

¹³¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. OP. CIT. Páginas 440 y 441.

(...) Las características particulares de esta Dependencia la identificaron como 'la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal', sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias".¹³²

En la actualidad, la Secretaría de la Función Pública ejerce el poder sancionador en la Administración Pública Federal, con lo que su poder sobre los servidores públicos se observa inmenso.

Con fundamento en la legislación actual, es una sola autoridad quien recibe las quejas o denuncias, en su caso practica las auditorías, cita al presunto responsable y emite una resolución.

Lo que implica que la Secretaría de la Función Pública, en la mayoría de los casos representada por sus órganos internos de control, monopoliza la acción sancionadora al iniciar, substanciar y resolver el procedimiento disciplinario.

En esta tesitura, bien podría decirse que la Secretaría de la Función Pública se erige como juez y parte en el procedimiento disciplinario: como juez, al dictar la resolución que corresponda, y como la parte interesada en que el servidor público sea castigado por las presuntas conductas que se supone lesionaron a la Administración Pública.

No obstante, si recordamos los principios básicos del derecho advertiremos que el juez es aquel que resuelve una controversia entre dos partes, lo que en el presente caso no se da en virtud de que una de las partes es la que resuelve.

Aunque formalmente no puede catalogarse a la Secretaría de la Función Pública como juez, sin embargo, sí puede catalogarse, como en alguna plática dijera el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, como "autoridad de autoridad".

4.4.1.- El Modelo Integral de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO). El servidor público como un número más.

El día 7 de octubre de 2004 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los "Lineamientos para el diseño, integración, operación, evaluación y control del Modelo Integral de Órganos de Vigilancia y Control". En el segundo de ellos, se establece que: "El Modelo Integral de Órganos de Vigilancia y Control se instituye como la base para dirigir y administrar la planeación, operación y evaluación de los Órganos Internos de Control, de las áreas que las integran, y de los Delegados y Comisarios Públicos, así como para alinear sus actividades conforme a las políticas, metas y prioridades que fije la Secretaría, con el propósito de coadyuvar en el cumplimiento de las metas y objetivos que en materia de reducción de riesgos de opacidad y de mejora de la efectividad en la

¹³² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. OP. CIT. Páginas 159 y 160.

Administración Pública Federal establezca la propia dependencia. Para ello, los órganos de vigilancia y control orientarán sus programas de trabajo a contribuir y promover el cumplimiento de los programas a cargo de la dependencia o entidad en la que hubieran sido designados, así como en la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, teniendo presente que las funciones de control y fiscalización que los mismos ejercen en aquéllas no implican corresponsabilidad respecto de la operación y ejecución de sus respectivos programas”.

El Modelo Integral de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) es “el mecanismo de dirección y evaluación del desempeño integral de los Órganos Internos de Control (OICs) y de los Delegados, Subdelegados y Comisarios Públicos (DCs), que se orienta a consolidar una nueva relación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) con el resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), en donde ella se constituya como un soporte fundamental para que las instituciones alcancen exitosamente sus objetivos y metas con honestidad, transparencia y efectividad.”¹³³

Para el presente trabajo, es preciso señalar que cada uno de los órganos internos de control es evaluado a través del MIDO, con fundamento en determinados indicadores. Los indicadores que integran el MIDO, son los siguientes:

- I. Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción (IRRCO).
 01. IST Seguimiento de Transparencia.
 02. MRC Mapa de Riesgos de Corrupción.
- II. Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad (IRROP).
 03. ACS Apertura, Efectividad de Clasificación y Seguimiento.
 04. AUE Atención Prestada por las Unidades de Enlace.
 05. ODT Obligaciones de Transparencia.
- III. Índice de Desempeño Institucional (IDI).
 06. IDI. Desempeño Institucional.
- IV. Índice de Desempeño Operativo (IDO).
 07. RAC Revisión de Aseguramiento de Calidad.
 08. ORE Observaciones Recurrentes.
 09. OSO Oportunidad en la Solventación de Observaciones.
 10. AIO Antigüedad del Inventario de Observaciones.
 11. ADE Atención de Denuncias.
 12. ASI Atención de Seguimientos de Irregularidad.
 13. AVU Atención a la Voz del Usuario.
 14. ADI Atenciones Directas.
 15. TRI Tiempo Promedio de Resolución de Inconformidades.
 16. RRC Resoluciones Recurridas y Confirmadas.
 17. TRA Tiempo Promedio de Procedimientos Administrativos.
 18. REF Resoluciones Firmes.
 19. SRE Sanciones – Resoluciones Emitidas.
 20. SAL Sanciones – Legalidad.

¹³³ <http://www.mido.gob.mx/>

21. COR Conciliaciones Realizadas.
 22. CAV Conciliaciones con Acuerdo de Voluntades.
 23. MSC Mejora de los Servicios al Ciudadano.
 24. SPC Implementación del Servicio Profesional de Carrera.
 25. DGD Desarrollo del Gobierno Digital.
- V. Índice de Percepción del Desempeño (IPD).
26. IPD Índice de Percepción del Desempeño.

Evidentemente, los indicadores anteriores han servido para acelerar las actividades en muchos órganos internos de control y diversas áreas de vigilancia y control de la Secretaría de la Función Pública. El MIDO es un medio de presión para muchos órganos internos de control, en virtud de que es el único medio por el que la Secretaría vigila su correcto funcionamiento, por lo que luchan por una calificación.

Lamentablemente, este mecanismo tanto puede beneficiar al servidor público como afectarlo. Esto en atención a que el MIDO obliga a los órganos internos de control a dar celeridad a los procedimientos (Indicador 17 TRA), pero también toma como dato a calificar las sanciones y resoluciones emitidas (Indicador 19 SER); lo que induce muchas veces a los órganos internos de control a imponer alguna sanción por mínima que sea, apoyándose en el razonamiento de que muchos servidores públicos deciden no impugnar la resolución y la misma quedará firme.

4.5.- Los medios de defensa.

Con la finalidad de no sancionar arbitrariamente, el orden jurídico mexicano otorga medios de defensa a los servidores públicos para impugnar la determinación de la autoridad resolutora, la Secretaría de la Función Pública.

Así, el Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece:

Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es decir, el servidor público afectado por una resolución administrativa puede impugnarla mediante el recurso de revocación ante la propia autoridad, o bien ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el juicio de nulidad.

4.5.1.- ¿Recurso de revocación o de confirmación?

Cuando se alude al término “revocación”, el vocablo hace referencia a “la anulación o derogación de algo que ha estado en vigencia. La palabra, en sí, tiene especial significado en el ámbito jurídico, muy especialmente en el terreno del derecho civil y en el área del derecho mercantil, particularmente cuando se ejerce (si la ley lo permite o no lo prohíbe) la acción de dejar sin efecto o insubsistente algo que hasta el momento de actuar con ese fin ha estado surtiendo efectos jurídicos, como –por ejemplo- la acción de revocar una determinación; o cuando un órgano administrativo anula una resolución.”¹³⁴

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en sus Artículos 26 y 27, la manera en que se deberá tramitar el recurso de revocación, así como las reglas del mismo.

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

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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

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

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

Artículo 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

a) Que se admita el recurso;

b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

¹³⁴ FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. OP. CIT. Página 143.

- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

No obstante lo anterior, es lógico pensar que la autoridad, en este caso la Secretaría de la Función Pública, no reconozca que cometió algún error al momento de sancionar al servidor público, por lo que en la mayoría de los casos resulta inútil interponer este recurso, siendo más eficaz para el sancionado el medio de defensa que se estudiará a continuación.

4.5.2.- El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es un medio de defensa que “tiene el particular que ve afectado su interés jurídico, por algún acto o resolución emitido por una autoridad administrativa o fiscal federal, a efecto de que sea un tribunal (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), quien dirima las controversias que surjan entre la autoridad y los demandantes o contribuyentes, y determinar si la actuación de ésta se ajustó o no a los lineamientos legales, y en todo caso, obtener la nulidad de los mismos.”¹³⁵

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala lo siguiente:

Artículo 28.- En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

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

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

Resulta claro que es éste el medio de defensa que puede otorgar mayor seguridad jurídica al servidor público sancionado, en virtud que quién resuelve es un ente totalmente ajeno a la controversia, como lo es el Tribunal mencionado.

¹³⁵ *Ibidem*. Página 145.

En suma, a través de este juicio se determinará si el desarrollo del procedimiento y su consecuente resolución, se emitieron con apego al principio de legalidad y observando los principios generales de derecho.

4.5.3.- El juicio de amparo directo.

Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico prevé “un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite ‘Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales’; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.”¹³⁶

El Juicio de Amparo o Juicio de Garantías es “el medio con que cuentan en este caso los servidores públicos sancionados, para recurrir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que no satisfagan sus intereses.

El Juicio de Garantías, es un juicio autónomo cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitución.”¹³⁷

Este juicio se tramita ante la autoridad responsable, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien deberá remitir la demanda de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito para su resolución.

4.6. La recuperación del Estado de los créditos fiscales originados por sanciones administrativas. Datos estadísticos.

Como ya se analizó en puntos anteriores del presente capítulo, las sanciones económicas constituyen créditos fiscales a favor del Estado y se hacen efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a la legislación fiscal aplicable.

Con lo que se podría pensar que las sanciones administrativas, específicamente la sanción económica, pueden constituir una fuente de ingresos a la Federación.

Sin embargo, para nadie es sorpresa que la Secretaría de la Función Pública y sus órganos internos de control imponen sanciones económicas incobrables, en virtud de que difícilmente los sujetos sancionados tendrán bienes o recursos para solventar las mismas, tal como es el caso de la sanción económica

¹³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. OP. CIT. Página 192.

¹³⁷ GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. OP. CIT. Página 63.

impuesta a los señores Raúl Muñoz Leos y Juan Carlos Soriano Rosas por 862,259,470.60 (ochocientos sesenta y dos millones doscientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos setenta pesos 60/100 m.n.), cada uno, dentro del expediente 24/2007. Pese a que esta sanción aún no es definitiva, nos da una idea de los ingresos que, de ser cobrado el crédito fiscal, podría tener la hacienda pública.

A continuación, me permito insertar unas breves pero concretas estadísticas de los años 2001 a junio de 2006, de los servidores públicos sancionados económicamente, así como el monto al que ascienden las sanciones por año. Los datos se obtuvieron de la respuesta a la solicitud de acceso a la información, con número de folio **0002700120406**.¹³⁸

Año	Servidores públicos sancionados económicamente	Monto, en pesos.
2001	989	1,081,267,851
2002	963	2,211,192,793
2003	846	860,071,925
2004	1,072	7,349,303,256
2005	1,109	4,413,251,832
2006	523	497,733,089

Si observamos la tabla podríamos pensar que, por ejemplo, en el año 2001 la Secretaría de la Función Pública generó un promedio cercano a los tres millones de pesos “*diarios*”, pero lamentablemente es difícil que se recuperen estos créditos fiscales.

Desgraciadamente no es posible determinar con precisión qué monto ha sido recuperado de las sanciones económicas impuestas, esto según lo señalado por el Titular de la Unidad de Enlace de la Secretaría de la Función Pública, en la solicitud de acceso a la información referida:

Ahora bien, en el ámbito de atribuciones de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, se recibe de manera mensual, un disco magnético por parte del Administrador Central de Cobranza de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que contiene datos de la base del sistema que dicha autoridad utiliza para el registro de las sanciones económicas impuestas conforme a las mencionadas Leyes de Responsabilidades.

En ese orden de ideas, el 17 de agosto de 2006, se recibió el disco magnético que contiene **datos con corte al mes de julio del 2006** (mediante oficio número 322-SAT-IV-2006-291, signado por el Administrador Central de Cobranza, dependiente de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), de los cuales se seleccionaron

¹³⁸ Véase: www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2006/seguimiento/00027/0002700120406_065.zip

aquellos créditos fiscales inventariados con el MOTIVO "O", que corresponde a las sanciones económicas que nos ocupan, de conformidad con lo dispuesto en la Regla 35 del Oficio Circular por el que se dan a conocer los Lineamientos y Procedimiento para el Control, Seguimiento y Cobro de las Sanciones Económicas, Multas y Pliegos de Responsabilidades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1998.

De dichos registros fueron seleccionados aquellos cuyas claves de trámite son: **60A** Asunto terminado por pago, **60B** Asunto terminado por aplicación del producto del remate o enajenación, **60C** Asunto terminado por dación en pago, **60D** Asunto terminado por adjudicación a favor del Fisco Federal, **60E** Asunto terminado por compensación y **60G** Asunto terminado por efectividad de la garantía, por estimarse que todas ellas son formas en que pudo haberse cobrado o ingresado al erario federal, los importes de los créditos fiscales derivados de imposición de sanciones económicas.

Así, la cantidad de créditos fiscales derivados de sanciones económicas que fueron cobrados o ingresados al erario federal, asciende a **\$34'127,525.77 (TREINTA Y CUATRO MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL QUINIENTOS VEINTICINCO PESOS 77/100 M.N.)**

Cabe aclarar, que la información que proporciona el SAT mediante disco magnético, corresponde a los créditos fiscales que tiene registrada dicha autoridad y respecto de los cuales, no es posible determinar si corresponden a sanciones económicas impuestas en los años 2001 a 2006.

A pesar de no contar con un dato exacto, podemos apreciar que el monto recuperado de las sanciones económicas impuestas, aunque pareciera significativo, no se compara siquiera a la tercera parte de las verdaderamente impuestas. Lo anterior, considerando como dato base los treinta y cuatro millones que menciona el Titular de la Unidad de Enlace de la Secretaría de la Función Pública y que corresponden a un informe mensual.

CAPÍTULO QUINTO.— EL IMPACTO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO DE UN NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

SUMARIO: 5.1.- La reforma al Artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, publicada el 4 de diciembre de 2006 y sus consecuencias. 5.2.- Las nuevas facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 5.3.- La Secretaría de la Función Pública como órgano integrador. 5.4.- El futuro de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública, y de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. 5.5.- Los beneficios del nuevo sistema de responsabilidades administrativas. 5.5.1.- Beneficios económicos. 5.5.2.- Beneficios sociales. 5.5.3.- Beneficios políticos.

*“La perfección se logra al fin,
no cuando no hay nada que agregar,
sino cuando ya no hay nada que obtener.”*

Antoine de Saint-Exupery.

5.1.- La reforma al Artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, publicada el 4 de diciembre de 2006 y sus consecuencias.

A partir del año de 1983, han habido avances positivos en el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Uno de los más importantes fue el crear una dependencia especializada para conocer de tales cuestiones administrativas, como fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que en el año de 1994 se denominó Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y a partir del año 2003 se denomina Secretaría de la Función Pública.

Además, con las reformas de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se intentó centralizar el poder sancionador en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por lo que, aunque las contralorías internas de las Dependencias y Entidades eran parte integrante de la propia estructura de estas últimas, los Titulares y reglas de operación dependerían de aquella. Con esta reforma se pretendió la unificación de criterios de las contralorías, aunque el monopolio del poder sancionador se conservó todavía dentro del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, una de las reformas de mayor impacto político se dio cuando se suprimió ese poder sancionador a la Administración Pública Federal, para

conferírsele a un órgano especializado procesalmente, como se pretende con la reforma al Artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional.

El día 19 de noviembre del año 2003, el Senador Héctor Michel Camarena, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los Artículos 73, fracción XXIX-H y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En ese mismo tenor, el día 3 de diciembre del año 2003, el Ejecutivo Federal presentó, a través de la Secretaría de Gobernación, ante la Cámara de Senadores, como cámara de origen, la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Pero, fue hasta el día 9 de marzo de 2006 cuando se aprobó el dictamen en la Cámara de Senadores, que tenía como finalidad: *“contribuir a la modernización y actualización del régimen constitucional en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, profundizando en su transparencia y respeto a las garantías de los gobernados a través de la reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Ley Fundamental a efecto de que sean los tribunales de lo contencioso-administrativo establecidos por ley del Congreso de la Unión quienes tengan la atribución de imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa.”*¹³⁹ La minuta correspondiente se remitió a la Cámara de Diputados, la cual la aprobó el 19 de abril de 2006, turnándose la misma a las legislaturas de los Estados para los efectos previstos en el Artículo 135 Constitucional (de conocimiento y aprobación); el 4 de diciembre de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, y entró en vigor a partir del día siguiente.

Esta reforma añade un par de líneas al Artículo 79, XXIX-H Constitucional, que decía:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX–H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Para quedar de la forma siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX–H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, **así como para imponer**

¹³⁹ Véase:

www.senado.gob.mx/iilsen/docs/reforma_estado/1_1_reg_gob/art_73/d2_73_260406d.doc.

sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Recordemos que los tribunales de lo contencioso administrativo fueron concebidos como órganos jurisdiccionales con la facultad de reconocer la validez o declarar la nulidad de los actos administrativos emitidos en exceso de poder, sin que en el momento de su creación los mismos hayan sido considerados para tramitar un procedimiento como tal.

Con esta nueva reforma ya podemos tener la idea de un juzgador, en virtud de ser un tercero ajeno al procedimiento el que conocerá de la pretensión de una de las partes (Administración Pública Federal) de afectar la esfera jurídica del gobernado (servidor público), con lo que el Tribunal gozará de plena jurisdicción para conocer lo referente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Esta reforma pretende salvaguardar las garantías fundamentales del gobernado, en este caso el servidor público, como son el interés público y la seguridad jurídica, en virtud de que al día de hoy en el procedimiento de responsabilidades en la Administración Pública Federal se encuentran controvertidas las garantías constitucionales consagradas en los Artículos 14 y 17, que establecen lo siguiente:

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por **tribunales** que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice **la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones**.

En consecuencia, será inoperante en su totalidad el argumento referente a que la autoridad resolutoria no reviste las características de un tribunal, como se controvierte en la actualidad con los órganos internos de control o la propia Secretaría de la Función Pública.

Es la primera vez que el máximo ordenamiento de este país proporciona un avance tan significativo en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que ordena que las responsabilidades administrativas serán impuestas por tribunales previamente establecidos, que gozan de total autonomía para dictar sus fallos.

A consecuencia de esta reforma constitucional, es de esperarse diversas reformas a múltiples ordenamientos legales. Por mencionar sólo algunos, se reformarán la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y si se pretende ser ambiciosos también la Ley Federal de Defensoría Pública; reformas que deben adoptarse simultáneamente para poner en marcha la reforma constitucional.

5.2.- Las nuevas facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La reforma constitucional referida conlleva la modificación del procedimiento disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pero sobre todo una modificación de la organización y competencia del órgano jurisdiccional a quien se le transfiere la potestad disciplinaria.

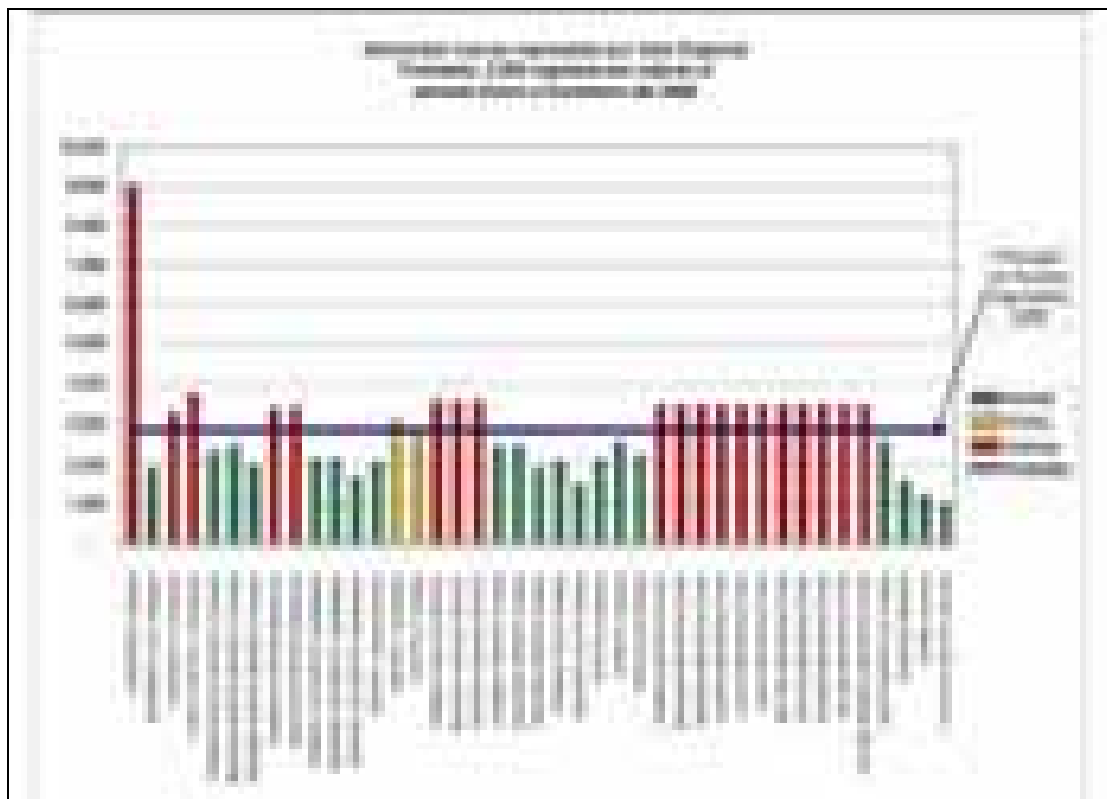
Por que aunque ya existe la disposición constitucional, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa regula específicamente un procedimiento contencioso administrativo y no contempla el procedimiento disciplinario, que hasta esta fecha es competencia de la Secretaría de la Función Pública según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Aunado a esto, el procedimiento disciplinario difiere del contencioso administrativo, en cuestión de forma y términos.

El día 9 de febrero de 2006, el Senador Jorge Zermeño Infante presentó en la Cámara de Senadores la iniciativa que contiene el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, propuesta que fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, las cuales emitieron su dictamen, que fue aprobado el 18 de abril de 2006; turnándose al día siguiente la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados, la cual fue recibida y turnada a su Comisión de Justicia y Derechos Humanos, quien emitió su dictamen el 27 de febrero de 2007.

Como se analizó, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha permitido en múltiples ocasiones que el servidor público haga valer alguna irregularidad cometida en su perjuicio. Es un órgano jurisdiccional que revisa la legalidad administrativa, no la constitucionalidad de los actos administrativos, ya que esto es una atribución del Poder Judicial Federal. Es por esto que el Tribunal ha venido conociendo de los juicios que se promuevan contra las

resoluciones que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.¹⁴⁰

La multiplicidad de atribuciones del Tribunal referido ha propiciado que en el año 2005 se recibieran en 36 Salas Regionales cerca de 140,000 demandas, que se resolvieron en esas 36 Salas y en la Sala Superior. Evidentemente que esto es un esfuerzo increíble, pues en promedio cada Sala resolvió 16 asuntos diariamente, en el entendido de que no laboran sábados y domingos; y aun cuando para febrero del 2006 el Tribunal ya cuenta con 41 Salas, el número de asuntos parece incrementarse en la misma proporción. Por lo tanto, ante las inminentes modificaciones, se presenta un panorama complicado para el Tribunal, que ya tiene una saturación de trabajo impresionante, como se puede observar en las gráficas siguientes:



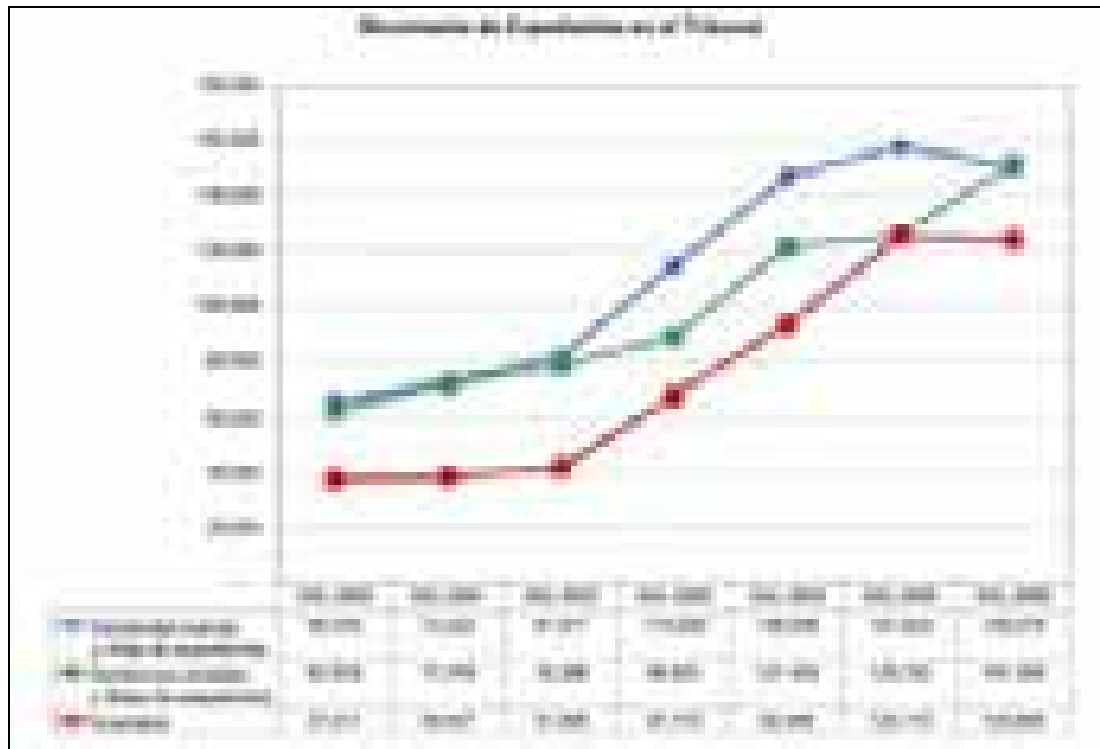
¹⁴⁰ El Artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente hasta el día 6 de diciembre de 2007, establecía:

“Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

Véase también el Artículo 14, fracción XV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 2007, relacionado con el Artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la primera gráfica se puede observar el cúmulo de asuntos que se encuentra resolviendo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, observándose una saturación de trabajo en algunas de sus Salas, específicamente en la Sala Noroeste (Tijuana).



En la segunda gráfica nos damos cuenta de algo evidente. El número de asuntos en el Tribunal se ha incrementado en el transcurso de los años. Esta cifra continuará creciendo, aunque tal vez no de una manera tan alarmante. Por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública sancionó en el año 2002 a 5 047 servidores públicos, en el 2003 a 4 155, en el 2004 a 4 462, en el 2005 a 4 079, y hasta agosto de 2006 había sancionado a 2 455.¹⁴¹ Esta cifra nos permite presumir que éste será el panorama que le espera al Tribunal, ya que evidentemente la Secretaría manejará como lineamiento interno el presentar ante el Tribunal al servidor público que ellos han preevaluado como sujeto responsable, como acontece actualmente cuando se cita a un servidor público. Baste recordar que la mayor parte de los procedimientos disciplinarios iniciados concluyen en sanción, por mínima que ésta sea.

Ahora bien, el día 6 de diciembre de 2007 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que abrogó a la publicada el 15 de diciembre de 1995, con

¹⁴¹ Véase el Informe de Labores 2006 de la Secretaría de la Función Pública. Página 119, en <http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/10/informeSFP06.pdf>

vigencia a partir del día siguiente; que en sus Artículos 14 y 15 determina la competencia del Tribunal.

El Artículo 14 dispone lo siguiente:

Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Tal precepto no difiere mucho en relación al Artículo 11 de la anterior Ley, sin embargo, es el Artículo 15 de la misma el que contempla modificaciones considerables al procedimiento administrativo de responsabilidades, al establecer lo siguiente:

Artículo 15.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

El procedimiento para conocer de estos juicios será el que señale la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

No obstante, dicho artículo fue reformado el día 21 de diciembre de 2007, quince días después a su publicación, para quedar de la forma siguiente:

Artículo 15.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De igual forma, el Artículo segundo transitorio de tal decreto señala lo siguiente:

Segundo.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, hasta en tanto se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 2006.

Y considerando que a estas alturas no existe reforma alguna a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que actualmente otorga competencia para conocer de estos asuntos a la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal no tendrá plena competencia hasta que no se modifique la Ley citada.

5.3.- La Secretaría de la Función Pública como órgano integrador.

Hasta el día de hoy, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos otorga, en su Artículo 4, el monopolio de la

investigación, acusación y sanción a la Secretaría de la Función Pública, a través de sus órganos internos de control, al establecer:

Artículo 4.- Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes 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 y de la Procuraduría General de la República.

Como ya se ha mencionado, estas autoridades administrativas no son órganos jurisdiccionales propiamente, ya que su verdadera razón de ser radica exclusivamente en evaluar el servicio público, así como promover acciones que beneficien al mismo.

Evidentemente que a raíz de la reforma constitucional que suprime la facultad sancionadora a la Secretaría de la Función Pública, deberán efectuarse modificaciones a los ordenamientos que actualmente contemplan la competencia del órgano administrativo titular de la facultad disciplinaria prevista, en primer término, en el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esto representará básicamente la modificación de la fracción XVII del precepto invocado, ya que el mismo establece lo siguiente:

Artículo 37.-

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; **aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley** y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

No obstante lo anterior, la Secretaría aún contará con facultades para conocer e investigar las probables irregularidades administrativas, ya que éstas serán exclusivamente sus nuevas facultades, reservándose la facultad para imponer las sanciones al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Esto conlleva a pensar que la Secretaría perfeccionará sus métodos de investigación e integración de quejas y denuncias para formar los expedientes de presunta responsabilidad, que ofrecerá al Tribunal como medios de convicción para sancionar al servidor público. Obliga a la Secretaría a soportar correcta y fehacientemente su dicho, ya que no será ahora quien resuelva si los elementos con que se cuentan resultan suficientes para imponer una sanción administrativa.

Es decir, se obligará a la Secretaría para que en su investigación efectivamente recabe elementos convincentes, sin dejar expedientes con inmensas lagunas que, actualmente, le permiten imponer una sanción disciplinaria.

Resultará sumamente interesante el saber cuál será exactamente el comportamiento de la Secretaría ahora que no gozará más de ese monopolio sancionador, y deberá, si es que desea conservar las magníficas estadísticas que muestra año con año, esforzarse increíblemente en la etapa investigadora. Asimismo, tan pronto los asuntos comiencen a resolverse en el Tribunal, se podrá observar si la Secretaría ha actuado en completa legalidad al día de hoy, ya que la proporción de asuntos iniciados y sancionados no debiera cambiar significativamente. Por ejemplo, si al día de hoy de cada diez asuntos iniciados en las áreas de responsabilidades de un órgano interno de control se sanciona en nueve, una proporción semejante debe ocurrir ahora ante el Tribunal; pero claro, recordemos que esto es sólo un ejemplo.

5.4.- El futuro de las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de la Secretaría de la Función Pública, y de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Recordemos que la existencia de la Secretaría de la Función Pública deviene de una constante lucha por lograr un correcto y eficaz desempeño de los servidores públicos, que ha evolucionado hasta convertirse en el órgano responsable de evaluar y fortalecer el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Al día de hoy, los órganos internos de control de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la propia Secretaría de la Función Pública, han realizado acciones constructivas en beneficio de la Administración Pública Federal, al promover la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como para sancionar a aquellos servidores públicos que incurran en alguna irregularidad administrativa. No obstante, tal desempeño se opaca por no existir siempre imparcialidad al juzgar a los servidores públicos, debido a cuestiones políticas que solamente benefician a la propia Secretaría y afectan en demasía a aquellos servidores públicos caídos en desgracia.

Al resolver sobre la procedencia de cualquier sanción administrativa debe actuarse objetivamente, lo que implica que debe comportarse imparcialmente, en forma equitativa y desinteresada; sin pasiones que provoquen inclinación hacia alguna de las partes, sea débil o poderosa; ni cualquier elemento que pudiera tener algún efecto en el fallo. En resumen, las sanciones administrativas deben imponerse con el único propósito de mejorar las acciones del gobierno para el beneficio de la Nación.

Sin embargo, como se ha observado a lo largo de la presente investigación, no es posible ser objetivos cuando se defienden los intereses de una de las partes.

Es por lo anterior que, con lo que parece consolidarse como el nuevo sistema de responsabilidades administrativas, ahora será el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien se encargue de tramitar y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades; actividad que hasta el día de hoy efectúa la Secretaría de la Función Pública, a través de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y sus órganos internos de control, en sus respectivas áreas de responsabilidades.

Es decir, la competencia con la que cuenta la Secretaría de la Función Pública para instrumentar y resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades se extingue, por lo que la interrogante ahora es saber cuáles serán las funciones de estas áreas o si las mismas subsistirán o no.

Hasta este momento, se prevé que las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control sean las encargadas de representar a la Secretaría de la Función Pública ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, para cubrir las necesidades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se requerirá un mayor presupuesto, presupuesto que para integrarse deberá salir de la Secretaría de la Función Pública, y de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, en virtud de que los recursos humanos y materiales con que cuentan las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control son sufragados no por la Secretaría de la Función Pública, sino por las Dependencias o Entidades a las que se encuentran adscritos.

Sin embargo, también debemos considerar que pese a que el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública prevé en el Artículo 64, fracción I, las atribuciones de los titulares de las áreas de responsabilidades, y, en su fracción III, las relativas al titular del área de quejas, en la práctica resulta cada vez más común observar que ambas áreas se encuentran a cargo de la misma persona, es decir, existe solamente un titular del área de responsabilidades y del área de quejas.

Sin dar tanta importancia a lo anterior, es más que evidente que no se requerirá de la totalidad del personal que actualmente labora en las distintas áreas de responsabilidades de los órganos internos de control ni en la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Aunque la Secretaría de la Función Pública no ha emitido pronunciamiento alguno al respecto, es más que evidente que no se requerirá de los recursos humanos con que hoy se cuenta.

Para darnos una idea de la situación que acontece, recordemos que la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, cuenta con un Director General Adjunto de Responsabilidades y siete Directores de Responsabilidades (A, B, C, D, E, F y G), aunado a los subdirectores de área, jefes de departamento y personal operativo que conforma el área. Las funciones asignadas en el Reglamento

Interior de la Secretaría de la Función Pública a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades y a las Direcciones de Responsabilidades, se establecen en los Artículos 39 y 40, y consisten en las siguientes:

Artículo 39.- Corresponderá a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Citar al presunto responsable, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades a la audiencia de ley;

II. Ordenar la práctica de investigaciones y citar a otra u otras audiencias, cuando no se hayan agotado las diligencias necesarias para proponer la resolución respectiva, así como acordar el cierre de instrucción del procedimiento;

III. Determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, si de las constancias de autos se desprenden elementos que hagan pertinente esta medida y así conviene para la continuación de las investigaciones;

IV. Revisar el proyecto de resolución en el procedimiento administrativo de responsabilidades y someterlo a la consideración del Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como proponer a éste la realización de las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que lleguen a imponerse, y

V. Las demás que le atribuya expresamente el Secretario, así como las que competen a las unidades administrativas a su cargo.

Artículo 40.- Corresponderá a las Direcciones de Responsabilidades A, B, C, D, E, F y G, con referencia a los asuntos que les sean encomendados, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Practicar las diligencias que se estime procedentes, a fin de integrar debidamente el expediente relacionado con presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos, así como expedir el acuerdo de inicio o radicación para instruir el procedimiento administrativo a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades;

II. Acordar, en su caso, la acumulación de procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, así como el desglose de actuaciones;

III. Levantar y suscribir las actas administrativas relativas al desahogo de las audiencias a que se refiere el ordenamiento legal en materia de responsabilidades, así como emitir los acuerdos y llevar a cabo las actuaciones o solicitudes de información que requiera la instrucción del procedimiento, con excepción de aquellos acuerdos y diligencias que corresponda llevar a cabo a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades;

IV. Analizar los expedientes y proponer el proyecto de resolución que corresponda a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades, y

V. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomiende el Secretario.

Como puede observarse, las facultades conferidas a estas áreas son relativas a la substanciación del procedimiento de responsabilidades, facultades que serán exclusivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo, la Secretaría no ha efectuado pronunciamiento alguno en relación a una nueva reestructuración en su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de sus órganos internos de control, lo que ha generado gran preocupación por parte del personal que labora en éstos, al considerar a primera instancia que sus servicios ya no serán necesarios, y por ende se prescindirá de los mismos.

A lo largo de los años, hemos leído que el capital humano es invaluable; sin embargo, si efectivamente se deseara reestructurar debidamente ese capital humano y ejercer correctamente los recursos públicos, eso tendría que ser en cuestiones diferentes a las que han venido conociendo hoy día, ya que no tiene sentido alguno conservar a dos personas en el trabajo que bien puede desempeñar uno solo.

5.5.- Los beneficios del nuevo sistema de responsabilidades administrativas.

La reforma constitucional que nos ocupa trae aparejadas otras tantas que para concretarse, se traducirán en cambios orgánicos, procedimentales y presupuestarios.

Los servidores públicos son responsables ante el pueblo de los actos que realicen en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Esta responsabilidad es la garantía de que se busca el beneficio para el pueblo, rigiéndose bajo los principios de legalidad, capacidad y honestidad.

La finalidad primordial de efectuar modificaciones a algo, es la mejora y perfección de lo ya existente, por lo tanto, el obtener mayores beneficios es la finalidad de instruir un nuevo sistema disciplinario; si los mismos se logran o no, eso no dependerá de la conceptualización del mismo como tal, sino de su correcta aplicación.

A lo largo de la evolución del régimen disciplinario en México, se han efectuado múltiples modificaciones al mismo con la finalidad de perfeccionarlo.

Uno de los avances más notables se dio en 1982 con el surgimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y veinte años después se buscó perfeccionar este régimen de responsabilidades con la

aprobación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo que nos encontramos ante lo que parece ser un cambio verdaderamente significativo, al suprimir la facultad sancionadora a una dependencia que ha tenido esa facultad por veinticinco años; es decir, se cambiará de órgano resolutor.

Lo ideal de la modificación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, sería el obtener beneficios económicos, sociales y políticos, considerando de manera personal a los sociales como aquellos que verdaderamente son importantes para la modificación del mismo. Sería totalmente absurdo proyectar un cambio de un sistema que ha venido hasta cierto punto funcionando, porque siendo objetivos el actual sistema de responsabilidades administrativas en la Administración Pública Federal ya es un paso muy importante en materia disciplinaria, y por lo tanto ha aportado puntos muy buenos; pero señalamos también como puntos negativos la ausencia en algunos casos de imparcialidad y el revanchismo político del poder sancionador. Uno de los puntos buenos es la plena conciencia de la mayoría de los servidores públicos de que a toda acción (negativa, en este caso) corresponde una reacción (el procedimiento sancionador y su respectiva consecuencia).

Pero sin entrar en mayores detalles, a continuación estudiaremos los posibles beneficios económicos, políticos y sociales del nuevo régimen federal disciplinario de los servidores públicos.

5.5.1.- Beneficios económicos.

Mediante comunicado de prensa del 9 de mayo de 2006¹⁴², el Consejo Rector de Transparencia Mexicana A. C., señaló que el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) pasó de 10.6 en 2001 a 8.5 en 2003, y a 10.1 en 2005.

El índice registra el número de veces en que se pagó un soborno o “mordida” por cada 100 veces que se realizó un trámite o se obtuvo un servicio público. Por ello, si el índice aumenta ello significa que la incidencia de corrupción en un trámite o servicio se incrementó. Por el contrario, un índice menor refleja una frecuencia más baja de soborno en ese trámite o servicio.¹⁴³

No obstante, en el caso del Distrito Federal, donde se concentra el mayor número de oficinas de la Administración Pública Federal, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno del año 2007¹⁴⁴ arrojó los resultados siguientes:

¹⁴² Véase: www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/comunicado.pdf

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Véase: www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/DistritoFederal.pdf

POSICIÓN 2007	TRÁMITE	ÍNDICE			
		2001	2003	2005	2007
1	Pago de predial	1.6	1.4	0.3	0.3
2	Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	-	-	1.5	0.7
3	Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2	1.5
4	Obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar	3.9	3.0	3.0	2.0
5	Conexión de teléfono	3.0	3.9	2.6	2.1
6	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, adultos mayores, etcétera	5.9	2.8	3.0	2.8
7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.8	3.3	2.7	2.9
8	Obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores	6.4	5.1	5.4	3.0
9	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas	4.7	3.4	4.9	3.1
10	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital	4.3	2.5	5.7	3.2
11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones privadas	5.0	3.2	3.6	3.5
12	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad	-	-	7.1	3.8
13	Ingresar a trabajar al Gobierno	-	-	6.2	6.1
13	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etcétera	8.5	6.3	6.1	6.1
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.	10.0	7.9	6.7	6.6
16	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.7	3.3	4.8	6.9
17	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT	9.4	8.1	8.1	7.0
18	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	10.8	8.6	7.7	7.7
19	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento	-	-	6.7	9.7
20	Conexión o reconexión de luz a domicilio	10.7	8.3	9.4	9.9
21	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.1	9.2	9.8	10.0
22	Obtener la licencia para conducir	14.5	11.9	10.9	10.6
23	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etcétera	12.0	9.3	11.6	10.9
24	Llevar o presentar un caso en un Juzgado	15.4	10.8	15.0	14.7
25	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio	12.9	11.3	10.7	14.9
26	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	16.8	13.2	13.9	15.1
27	Aprobar la verificación vehicular	14.5	11.5	13.3	17.1
28	Trabajar o vender en la vía pública	18.7	16.0	23.4	17.5
29	Recuperar su automóvil robado	30.3	26.0	28.9	24.0

30	Evitar la detención en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / lograr que se le dé seguimiento a un caso	28.3	21.3	23.6	24.1
31	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.0	24.4	22.8	27.1
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3	28.8
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	57.2	53.3	60.2	50.1
34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50.0	56.2
35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56.0	45.9	53.1	58.2
	NACIONAL	10.6	8.5	10.1	10.0

En la tabla anterior pueden desprenderse ciertos datos inherentes a las actividades propias de la Administración Pública Federal, como el relativo a ingresar a trabajar al Gobierno.

Pese a que no existen indicadores que nos permitan expresar con precisión hasta dónde llega la corrupción en México, hasta el año 2002 el Banco Mundial consideraba que representa hasta el 9% del Producto Interno Bruto nacional¹⁴⁵, cifra más que considerable.

Ahora bien, para la aplicación del nuevo sistema de responsabilidades se tendrá que otorgar mayores recursos económicos al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Se requieren magistrados y el respectivo personal administrativo. También hacen falta bienes inmuebles y materiales para la instalación de nuevas Salas Regionales, especialmente para el desahogo de las audiencias de los servidores públicos.

Es decir, haría falta la creación de Salas especializadas en materia disciplinaria.

Para lograr un correcto ejercicio económico, lo ideal sería que estos recursos económicos se obtuvieran con la transferencia de los recursos de aquellos que actualmente cuentan con la facultad sancionadora al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es decir, de los recursos que tiene asignada la Secretaría de la Función Pública, y de los recursos asignados a las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Desgraciadamente, como ya he comentado, ni la Secretaría de la Función Pública, ni el Congreso de la Unión (a través de alguna de sus Cámaras), ha emitido pronunciamiento alguno en torno a la reestructuración económica necesaria para el desarrollo de las nuevas funciones otorgadas al Tribunal.

¹⁴⁵ Véase el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de abril de 2002. Página 9, en <http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/10/pncda.pdf>

Considero que tal discusión no se ha dado aún, en virtud de que todavía parece distante la materialización del nuevo sistema disciplinario.

5.5.2.- Beneficios sociales.

En el Informe Global de la Corrupción 2005, Transparencia Mexicana A. C. señaló que durante el año 2003 se cometieron cerca de 101 millones de actos de corrupción. “La encuesta demuestra que cada *mordida* (acto de corrupción) alcanza unos 107 pesos (9 dólares). Estas cifras sumadas sugieren que casi 1000 millones de dólares fueron pagados en sobornos durante el año 2003 para obtener servicios públicos en México. Los hogares que expresaron haber pagado sobornos gastaron un promedio de 7% de sus ingresos en sobornos. Para los hogares más pobres que declararon haber pagado sobornos –aquellos con ingresos iguales al salario mínimo- este impuesto regresivo totalizó el 29.5% del ingreso.”¹⁴⁶

Indudablemente, la eficacia de los procedimientos de lucha contra la corrupción contribuirían a mejorar la relación del Gobierno con la sociedad, al permitir a la sociedad confiar en que las sanciones a los servidores públicos serán impuestas por un tercero. Esto, al saber que aquellos servidores públicos que efectúen algún acto irregular serán verdaderamente sancionados ante el Tribunal, con la sanción que efectivamente les corresponda sin importar tanto los lazos políticos o de otra índole que dicho servidor público pudiera tener.

La corrupción nos afecta a todos, por señalar un eslogan de lucha contra la misma. La mordida es un término al que desgraciadamente nos hemos acostumbrado. En palabras de Bernardo Pérez Fernández del Castillo: “la mordida es otra palabra que se acerca al significado de ‘corrupción’ como semánticamente se parece la parte a su todo. La ‘mordida’ es la parte de la corrupción, cohecho que –generalmente dinero en efectivo– la autoridad disfruta después de haber cometido el delito (...) Tal es el caso reiterado una y mil veces del policía que amenaza a un ciudadano con acusarlo de un delito que no cometió, y como a éste le da horror enfrentarse a los jueces penales, ofrece una mordida.

La ‘mochada’ puede ser una mordida que una autoridad, superior o inferior, le pide o exige o le da a otra autoridad. Es un dividendo, una participación de las ganancias. El ‘entre’ es la cantidad que una autoridad superior le pide a otra inferior en virtud de que le ha permitido el uso de una herramienta o prerrogativa no necesariamente ilegal. Los patrulleros le entran al ‘entre’ para morder a los chóferes que cometen una infracción.”¹⁴⁷

¹⁴⁶ Véase:

www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/PublicacionesTI/InformeGlobal/GCR_2005.pdf. Páginas 92 y 93.

¹⁴⁷ Citado por REZZOAGLI, Bruno Ariel (Coordinador). Análisis jurídico, económico y político de la corrupción. México. Editorial Porrúa – Universidad Anáhuac – Facultad de Derecho. 2005. Páginas 98 y 99.

Por desgracia, la corrupción se encuentra arraigada en lo más profundo del tejido social. Mucho se ha dicho ya: para que exista la corrupción es menester que existan dos partes, y lamentablemente es la sociedad en general la que ha crecido dentro de este universo corruptible.

Lamentablemente, la pobre confianza de la sociedad se debe a la mala imagen del servidor público como tal, o como se le denomina despectivamente, del “burócrata”; de aquel individuo que la población considera que va a hacer cualquier cosa, menos un beneficio a la Nación.

No obstante, la verdadera confianza de la sociedad se recobraré cuando realmente se sancione a los servidores públicos que deban ser sancionados, y no solamente a aquellos que propone para tal efecto la Secretaría de la Función Pública. Recordemos también que uno de los graves problemas de nuestro tiempo radica en la falta de credibilidad de la sociedad en las autoridades, específicamente las administrativas. Las contralorías internas se han erigido como un sistema de intimidación ante el personal de la propia dependencia o entidad, pero sin ningún efecto positivo en el público ajeno a la misma.

Mucho se habla de la participación y vigilancia de la sociedad de las acciones del Gobierno, y considero que el saber que los servidores públicos sancionados han sido castigados por un ente ajeno formalmente a la Administración Pública, contribuirá a que la sociedad recobre la confianza en la verdadera aplicación de la Ley.

5.5.3.- Beneficios políticos.

Desgraciadamente, hasta el día de hoy no existe manera de supervisar el correcto ejercicio de la función pública. Es por esto que actualmente el procedimiento disciplinario es un medio de control político, más que jurídico. La Secretaría de la Función Pública actúa en múltiples ocasiones como un freno a aquel servidor público cuya mentalidad, más que sus acciones, va en contra de los intereses de funcionarios de la propia Administración Pública Federal. También, de continuar con el actual sistema, se corre el riesgo que en caso de existir un cambio de partido político gobernante, se utilice el procedimiento disciplinario como un medio de venganza en contra de aquellos servidores públicos de la anterior administración.

La reforma ya descrita se dio en virtud de la necesidad de reducir la facultad omnipotente que tiene la Administración Pública para castigar a su personal, fortaleciendo de esta manera las garantías individuales del gobernado consagradas en la Constitución y del propio Estado de Derecho.

Por otra parte, la reforma a los ordenamientos secundarios (principalmente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) contempla un punto muy interesante, y es el referente a eliminar la autorización del Presidente de la República, del Senado, o en su caso de la Comisión

Permanente, para ejecutar las suspensiones temporales en contra de los servidores públicos cuyo nombramiento o ratificación incumba a los mismos; con esto se prevé otorgar una plena autonomía al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para ejecutar sus determinaciones.

En su momento, el Gobierno en turno, sea cual fuere el mismo, deberá hacer del conocimiento de la sociedad que las conductas ilícitas verdaderamente se castigan, ya que de esa manera se logrará que la sociedad recobre la confianza en él.

El mayor beneficio político fácilmente identificable consiste en una sociedad armónica, en un servidor público que gozará de mayor credibilidad y, a la par, contará con una mayor seguridad jurídica cuando se le pretenda atribuir alguna irregularidad administrativa, respetando a plenitud el Estado de Derecho.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: La función pública es la actividad más importante del Estado, pues en ella recae directamente la administración de los recursos del pueblo, y de su manejo este último puede verse beneficiado o perjudicado.

SEGUNDA: La corrupción es un mal existente en todos los niveles de la Administración Pública de cualquier país, y la única forma de abatirla es haciendo transparente cada acto que realizan los servidores públicos.

TERCERA: La corrupción tiene su origen en la mayoría de los casos en cuestiones éticas más que económicas, puesto que el servidor público en países como el nuestro no valora la función pública como una oportunidad de servir a la Nación, sino como un privilegio.

CUARTA: Cualquier persona que desempeñe una función pública, sin importar el modo de contratación, debe tener el calificativo de servidor público, y en consecuencia puede hacerse acreedor a las sanciones económico-administrativas por las acciones irregulares en que incurra en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

QUINTA: La reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 28 de diciembre de 1982, estableció los principios y lineamientos que rigen hoy día en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

SEXTA: El marco normativo actual que regula el servicio público es tan basto y disperso, que el servidor público para poder respetar el principio de legalidad y cabalidad debe considerar una multiplicidad de ordenamientos legales y administrativos, por el simple hecho de desempeñar una función pública.

SÉPTIMA: La experiencia en el servicio público debe ser un aspecto reconocido para efectos administrativos, y no una circunstancia agravante al momento de aplicar una sanción disciplinaria, ya que en lugar de distinguir al servidor público por una trayectoria intachable, al momento de imponer alguna sanción administrativa, se considera que por la experiencia obtenida el presunto responsable contaba con los conocimientos necesarios y conocía el alcance de sus acciones u omisiones.

OCTAVA: La máxima jurídica “el que afirma está obligado a probar” no se cumple cabalmente en todos los procedimientos disciplinarios, ya que en muchos casos la autoridad administrativa realiza imputaciones al servidor público sin contar con los elementos de prueba suficientes, a base enteramente de presunciones.

NOVENA: La imparcialidad como un principio del servicio público es una máxima que en muchos casos no es respetada al momento de resolver un procedimiento disciplinario. Esto en virtud de que muchas veces el órgano

investigador omite considerar elementos importantes al momento de integrar algunos expedientes disciplinarios, principalmente de aquellos servidores públicos que ocupan cargos relevantes o tienen conexiones políticas considerables.

DÉCIMA: Actualmente la Secretaría de la Función Pública puede erigirse en fiel encubridora del mal ejercicio del servicio público, pues no existe un órgano que supervise aquellos expedientes en los que se decida no instruir el procedimiento disciplinario; toda vez que sólo las resoluciones que impongan una sanción administrativa al servidor público son susceptibles de revisión ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMO PRIMERA: En consecuencia, consideramos que el otorgar facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer del procedimiento disciplinario, tal y como lo prevé la reforma al Artículo 73 Constitucional, fracción XXIX-H, brindará una mayor seguridad jurídica al servidor público.

DÉCIMO SEGUNDA: Sin embargo, una modificación al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos no representará un ahorro económico al país mientras no se plantee correctamente la reducción de personal en las áreas de responsabilidades de los órganos internos de control, así como en la propia Secretaría de la Función Pública.

DÉCIMO TERCERA: Tampoco existirán beneficios económicos reales, ya que de disminuirse el presupuesto de la Secretaría de la Función Pública y sus órganos internos de control, éste deberá incrementarse en proporciones similares al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

DÉCIMO CUARTA: El nombramiento de nuevos magistrados en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberá efectuarse con suma transparencia, con la finalidad de evitar el tráfico de influencias en dichas designaciones, procurando un beneficio para la Nación, con personal ampliamente capacitado.

DÉCIMO QUINTA: La credibilidad absoluta en la impartición de la justicia administrativa se logrará sólo hasta que la autoridad investigadora no sea parte integral de aquella dependencia u organismo que se investiga; es decir, la impartición de la justicia administrativa y la aplicación correcta de las sanciones económico-administrativas en la Administración Pública Federal acontecerá sólo cuando el ente investigador no forme parte de la misma.

DÉCIMO SEXTA: No obstante lo anterior, la reforma del procedimiento administrativo de responsabilidades es un paso necesario para que las contralorías internas y la Secretaría de la Función Pública no continúen intimidando a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, aprovechándose del monopolio sancionador con que a la fecha cuentan.

DÉCIMO SÉPTIMA: Un procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos eficiente e imparcial, contribuirá a generar en la sociedad civil la confianza suficiente en los empleados al servicio de la Nación.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano. Régimen Jurídico Laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer curso*. Décimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Décimo octava edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

CASTREJÓN GARCÍA, Gabino Eduardo. *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Segunda edición, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2004.

DE CERVANTES, Miguel. *Don Quijote de la Mancha*. Edición del IV Centenario, México, Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española, Alfaguara, 2005.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de derecho administrativo. Primer curso*. Séptima edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de derecho administrativo. Segundo curso*. Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

EVIA LOYA, Romeo Arturo. *El marco normativo del combate a la corrupción*. Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2007.

FÉLIX TAPIA, Ricardo de la Luz. *Procedimiento administrativo disciplinario establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Primera edición, México, Editorial Sista, 2005.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*. México, Editorial Porrúa, 2006.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cuadragésimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2006.

GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. *El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México*. México, Impregráfica, S.A. de C.V., 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás - Ramón. *Curso de derecho administrativo II*. Séptima edición, Civitas Ediciones, S.L., Madrid, España, 2000.

GÓMEZ GRANILLO, Moisés, y GUTIÉRREZ ROSAS, Rosa María. *Introducción al derecho económico*. Primera edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

MONTAÑO SÁNCHEZ, Francisco Arturo. *Auditoría Administrativa*. Primera edición, México, Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, S.A. de C.V., 2004.

MORALES PAULÍN, Carlos A. *Derecho Burocrático*. Primera edición, México, Editorial Porrúa, 1995.

NAVA GOMAR, Salvador; LUNA PLA, Issa, y VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*. Primera edición, México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura – Libertad de Información México, A.C. – Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A.C. – Miguel Ángel Porrúa, 2006.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. Primera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*. Tercera edición, México, Editorial Porrúa, 2004.

PANTOJA MORÁN, David, y GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *Tres Documentos constitucionales en la América Española preindependiente*. México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. *Contratos Civiles*. Octava edición, México, Editorial Porrúa, 2002.

RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones mexicanas*. Segunda edición. México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

RABASA, Emilio O. *La evolución constitucional de México*. Primera edición. México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

REZZOAGLI, Bruno Ariel (Coordinador). *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*. México, Editorial Porrúa – Universidad Anáhuac - Facultad de Derecho, 2005.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2001.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. *Primer Curso de Derecho Administrativo*. Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 2000.

Transparencia y combate a la corrupción. Primera edición, México, Secretaría de Educación Pública – Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo – Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, 2002.

VILLANUEVA, Ernesto. *Derecho de la información*. Primera edición, México, Cámara de Diputados, LIV Legislatura – Universidad de Guadalajara – Miguel Ángel Porrúa, 2006.

VI CONFERENCIA INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN. Tomo II. Cancún, México, 1993.

VV. AA. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*. Cuaderno 22, México, Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991.

DICCIONARIOS.

DE PINA, Rafael, y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Trigésimo cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Editorial Porrúa – Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésimo segunda edición, Madrid, España, Editorial Espasa, 2001.

LEYES CONSULTADAS.

Históricas.

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814 (*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Bases Constitucionales de 1835 y Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Decreto del Congreso del 4 de noviembre de 1870.

Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal, de 6 de junio de 1896.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1940.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980.

Vigentes.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Código Fiscal de la Federación.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Lineamientos y criterios técnicos y operativos. Documento interno elaborado por la Secretaría de la Función Pública el 1 de abril de 2002 y actualizado el 3 de noviembre de 2003.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.

<http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/10/informeSFP06.pdf>

<http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/10/pncda.pdf>

http://es.wikipedia.org/wiki/Juicio_de_residencia

<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1671/13.pdf>

http://www.cddhcu.gob.mx/museo/s_surg6.htm

<http://www.geocities.com/~suarez/241impar.htm>

<http://www.indetec.gob.mx/News/files/RLeyFed2006.pdf>

<http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum32%7C20050909151133>

<http://www.monografias.com/trabajos38/juicio-politico/juicio-politico.shtml>

http://www.nl.gob.mx/?P=s_valores_lealtad

http://www.poder-judicial-bc.gob.mx/admonjus/n23/AJ23_010.htm

http://www.scjn.gob.mx/historia/origenes/america_latina.htm

http://www.scjn.gob.mx/historia/origenes/constitucion_1857.htm

http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/reforma_estado/1_1_reg_gob/art_73/d2_73_260406d.doc

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2006/12/21/1&documento=14>

http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Honradez

http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2006/seguimiento/00027/0002700120406_065.zip

<http://www.tlahui.com/libros/conmx814.htm>

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/comunicado.pdf>

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/DistritoFederal.pdf>

http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/PublicacionesTI/InformeGlobal/GCR_2005.pdf

<http://www.yucatan.com.mx/especiales/constitucion/historia.asp>