



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**INEFICACIA DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS EN EL PROCESO
DE INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS EN LOS ÓRGANOS
INTERNOS DE CONTROL**

T E S I S

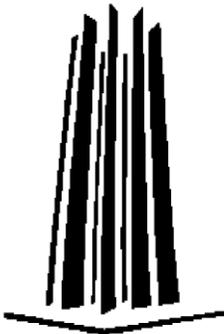
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:**

SERGIO MARTIN FLORES LÓPEZ

**ASESOR:
LIC. IRENE VÁZQUEZ VELEZ**

MÉXICO, ARAGÓN

FEBRERO 2012



FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

CAPITULO 1

1.	Antecedentes en México	
1.1	Época Precolonial.....	1
1.1.1.	El Imperio Azteca.....	2
1.2	Época Colonial.....	7
1.3	Época Independiente.....	11
1.3.1	Constitución de 1814.....	13
1.3.2	Constitución de 1824.....	15
1.3.3	Constitución de 1857.....	17
1.4	México Contemporáneo.....	18
1.5	Constitución de 1917.....	18
1.6	Ley Federal 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.....	25
1.7	Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos de 1982.....	29
1.8	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.....	36

CAPÍTULO 2

2.	Sistema Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos.....	45
2.1	Concepto de Servidor Público.....	45
2.2	Características del Servidor Público.....	47
2.2.1	Responsabilidad.....	48
2.2.2	Continuidad.....	49
2.2.3	Exclusividad.....	50
2.2.4	Imparcialidad.....	50
2.2.5	Fidelidad.....	50
2.2.6	Honradez.....	51
2.3	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..	51
2.4	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	55
2.5	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos	59
2.5.1	Responsabilidad Administrativa.....	63
2.5.2	Responsabilidad Civil.....	66
2.5.3	Responsabilidad Penal.....	71
2.5.4	Responsabilidad Política.....	74
2.6	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública	76
2.7	Ley del Servicio Profesional de Carrera.....	80

Capítulo 3

3.	Procedimiento de Investigación en el Área de Quejas y Denuncias	85
3.1	Concepto de Queja.....	86
3.2	Concepto de Denuncia.....	87

3.3	Medios de Captación de Quejas y Denuncias.....	88
3.3.1	Atención Directa.....	89
3.3.2	Telefónica.....	89
3.3.3	Medios Electrónicos.....	89
3.3.4	Correspondencia.....	90
3.3.5	Buzón.....	90
3.4	Elementos de la Queja y Denuncia	92
3.5	Autoridades Competentes.....	93
3.5.1	Atribuciones.....	95
3.5.2	Facultades.....	98
3.6	Normas y Procedimientos Aplicables para su Atención... ..	101
3.6.1	Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos... ..	101
3.7	Delimitación del Procedimiento de Investigación.....	104
3.7.1	Investigaciones debidamente motivadas.....	107
3.7.2	Operativos Específicos de Verificación.....	109
3.7.3	Supletoriedad Aplicable.....	111
3.7.4	Inconsistencias en su aplicabilidad.....	114

Capítulo 4

4.	Adición de un Capítulo en el Cuerpo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ex Profeso que prevea el desahogo del Procedimiento indagatorio de Quejas y Denuncias a cargo de las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control.....	117
4.1	Determinación de vacíos legales en el actual sustento normativo dentro del Procedimiento de investigación a cargo del Área de los Órganos Internos de Control.....	118
4.2	Ineficacia de los Lineamientos Técnicos y Operativos en las Áreas de Quejas de los órganos Internos de Control.....	123
	Conclusiones.....	130
	Fuentes Consultadas.....	133

INTRODUCCION

La preparación e investigación de una tesis profesional es una labor difícil pero a la vez ilustrativa por que nos conduce al amplio mundo del Derecho, tal es el caso de nuestro tema denominado “Ineficacia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el proceso de investigación de Quejas y Denuncias en los Órganos Internos de Control”, cuya finalidad radica en adicionar un capítulo Ex profeso en el cuerpo de la Ley antes mencionada, con el objeto de que se incorpore un procedimiento específico que señale la manera de llevar a cabo las diversas indagatorias que integran los asuntos del área de quejas de los Órganos Internos de Control, pues del análisis del artículo 21 de la Ley en cita, se desprende que aunque señala el procedimiento para aplicar las sanciones administrativas a un presunto responsable, así como las autoridades competentes, existe ausencia de regulación expresa en cuanto a la debida integración de los expedientes que se deban resolver en el área de quejas que se trate. Dicho vacío consiste en que la autoridad competente constriñe su actuación solo en cuanto a la aplicación de un instrumento jurídico que es solo de apoyo técnico, llamado “*Lineamientos técnicos y operativos*”, ello implica un modo de afectación severo ya que cualquier acto de autoridad que viole o vulnere algún derecho consagrado en la ley -como es la legalidad- está viciado de origen, además que no habría que olvidarse que todos los actos administrativos de conformidad a la Constitución y confirmados por criterio jurisprudencial deberán ser Fundados y Motivados de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, en este sentido y con lo anterior el acto administrativo que solo se funda y motiva en un criterio de organización interna y de soporte para operatividad de trámites administrativos, constituye una violación flagrante no solo a una garantía individual como lo prevé el artículo 16 en mención, sino también a un Principio de Legalidad y en consecuencia al artículo 1 de la ley fundamental, además de que al no estar publicados en el Diario Oficial de la Federación, carecen de validez y en su caso, las resoluciones emitidas por el Área de Responsabilidades pueden ser impugnadas.

Derivado de lo anterior, es preciso destacar que con esta propuesta se subsanarían las deficiencias existentes en la normatividad que actualmente se maneja para la debida integración de los expedientes que se aperturan en dicha área, así también se especificarían aquellos casos en los que se utilizaría como ley supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley del Procedimiento Administrativo, dando como resultado la subsanación de lagunas y un procedimiento indagatorio preciso.

El trabajo recepcional en comento se divide para su exposición y estudio en 4 capítulos mismos que a continuación se detallan.

En el capítulo uno se habla de manera genérica de los antecedentes en el Derecho Mexicano, mismos que servirán como base para comprender la organización y estructura de la Administración Pública.

El Sistema Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos se aborda en el capítulo dos en el cual se explicará el concepto de servidor público junto con sus características. De manera colateral se analizan las diferentes normas que resultan necesarias para comprender mejor el tema en estudio.

En el capítulo tres se estudia el procedimiento de investigación que se lleva a cabo en el Área de Quejas de los Órganos Internos de Control con lo que se pretende demostrar la importancia que tiene dicho procedimiento para la investigación de las diferentes conductas irregulares cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente en el capítulo cuatro se incluye la propuesta de adicionar un nuevo capítulo dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que prevea desahogar el procedimiento indagatorio de Quejas y Denuncias a cargo de las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control, propuesta que no solo pretende demostrar los beneficios que se alcanzarían con dicha aportación, si no también lograr un cambio en las investigaciones, realizadas por dichas Áreas, toda vez que éstas estarían apegadas a una normativa específica para los asuntos que ahí se ventilan.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES EN MÉXICO

Los antecedentes en el derecho mexicano, son de mayor importancia para el manejo del presente estudio, toda vez que con ello se muestra una visión más amplia respecto a la organización y estructura de grupos sociales dentro de la población en general; para ello, es preciso mencionar que el desarrollo de las grandes ciudades y su organización social bien definida, se empezó a dar durante la época prehispánica, para posteriormente a la conquista de los españoles, que a su llegada revistieron de características especiales en todos los ámbitos de la vida social.

Son muchos los rasgos sobresalientes del Derecho Mexicano; este es quizá el único Derecho de los pueblos aborígenes que ha sido estudiado con relativo cuidado a través de los tiempos y en la actualidad se ha avanzado de forma notoria en su conocimiento.

No todos los autores están de acuerdo en la existencia de un sistema jurídico entre los pueblos autóctonos de nuestro continente y suponen que el Derecho llegó a nosotros a través de la conquista europea, admiten la existencia de normas elementales en aquellas culturas pero niegan que las mismas puedan ser elevadas al rango de derecho, por distar mucho de la estructura, técnica y desarrollo alcanzados al respecto; es por ello que para justificar la presencia del Derecho entre los pueblos autóctonos analizaremos el siguiente capítulo.

1.1 EPOCA PRECOLONIAL

Durante el primer milenio de nuestra era se sucedieron varias civilizaciones importantes en lo que ahora es México y los demás países Centroamericanos, primeramente tenemos la civilización Olmeca, cuyo florecimiento ocupó los primeros siglos de la era cristiana, posteriormente tenemos la civilización Teotihuacana, así como la del antiguo imperio Maya, heredera de la Olmeca, misma que abarcó de los siglos III al IX de nuestra era, posteriormente en Tula

floreció la cultura Tolteca y finalmente tenemos a la civilización Azteca, misma que consistió en una ramificación de los Chichimecas, con absorciones Toltecas, cultura que convivió de manera íntima con la Texcocana desde el siglo XIV D.C., la cual en el momento de la conquista española se encontraba en fase culminante.

Así tenemos que de las culturas antes mencionadas, la más importante y representativa del Derecho Precolonial fue la cultura Azteca, pues fue una de las siete tribus que llegó al Valle de Anáhuac y fundo Tenochtitlán para luego aliarse con los pueblos de Texcoco y Tacuba, y luchar con las tribus Otomíes, Totonacas, Tarascos, Tlaxcaltecas y Zapotecas, con el fin de imponerles su poderío y exigirles tributo.

Bajo este contexto, los reinos Mexica de Texcoco y de Tacuba, formaban alianzas únicamente con fines políticos y militares, siendo encabezada por el Señor del Reino de México, liderazgo que no trascendía en cuanto al mando sobre su pueblo, toda vez que en el régimen interior de dichos pueblos continuaban siendo independientes. En los aspectos de guerra de los señores de Texcoco y Tacuba daban obediencia al señor de México, en todos los demás aspectos se consideraban iguales, por lo que no intervenía uno en el señorío del otro.

Alfonso del Toro¹ resume las opiniones de los principales historiadores que tuvieron oportunidad de presenciar el funcionamiento de las instituciones jurisdiccionales indígenas o llegaron a tener un conocimiento indirecto de ellas por versiones de misioneros, de cronistas primitivos que testificaban los hechos o por la interpretación de las pinturas y escritos jeroglíficos.

1.1.1 EL IMPERIO AZTECA

Los reinos mencionados estaban compuestos por pueblos que habían sido sometidos por las armas, en consecuencia, todas estas tribus debían tributo a la

¹ Toro, Alfonso. "Las instituciones judiciales de los pueblos indígenas". Revista General de Derecho y Jurisprudencia. Tomo II. Págs. 5-49

Corona Azteca, mismo que consistía en animales, frutos y minerales, los cuales eran cubiertos mediante tasas prescritas, el tributo era entregado por los mercaderes y artífices principalmente, debemos entender que la contribución variaba de acuerdo al pueblo, toda vez que no todos tenían las mismas actividades preponderantes, ni tenían las mismas costumbres alimenticias, productos que variaban de acuerdo a la situación geográfica en los que estaban asentados por lo que las obligaciones en cuanto al tributo, eran diversas, unos contribuían con leña, vigas, planchones para edificios, víveres, aguas, cuadrúpedos, etc.

Los aztecas respetaron las costumbres y los sistemas jurídicos de los pueblos a los que conquistaron; lo único que despertaba su interés era la adecuada recolección de los tributos.²

La Hacienda Pública en el Imperio Azteca consistía en un órgano con una estructura sólida, cuya principal autoridad era el Cihuacóatl, personaje del que dependía el Hueycalpíxqui o Calpíxque mayor, quién se encargaba de recoger todo lo que los Calpíxque menores entregaban; el conteo y control de los bienes entregados se llevaba en los libros respectivos, así como el control general de todos los tributos que formaban la hacienda pública, realizando la distribución y supervisando el buen empleo, por lo tanto, estaba investido de la autoridad suficiente para que el Rey no dispusiera a su arbitrio de los caudales, en virtud de que éstos se dedicaban al bien público y para un fin previamente determinado.

En dicha institución se puede encontrar una similitud, en cuanto a su organización con la actual, por lo que hace al erario estatal, toda vez que el presupuesto de la Administración Pública, estaba determinado para los gastos de las múltiples actividades del Estado sin que se pudieran transferir a otras diversas, asimismo, existía un organismo de control para verificar el cumplimiento de los objetivos fijados, función que tenía encomendada al

² Marco Antonio Pérez de los Reyes. "Historia del Derecho Mexicano". Oxford. 2008. Pág.3

Cihuacoatl, por lo cual se concluye que el Rey no se encontraba facultado para disponer a su voluntad de los tributos.

Así también, se controlaba la actuación de los funcionarios públicos, a quienes se les denominaba Calpixque, control regido por normas estrictas, contemplando, en caso de malos manejos de los tributos, sanciones que iban desde una amonestación hasta la condena de muerte, además sus bienes pasaban en poder del Rey.

El Consejo de Hacienda en el Reino de Texcoco se formaba por los Calpixque y por los tres principales Pochtecas de la Ciudad, quienes cuidaban de los tributos y demás rentas reales, en cuanto al resto de la organización era igual que el del Imperio Azteca.

En esta época existía el mecanismo de control preventivo sobre el personal adscrito a lo que en ese entonces desempeñaba las funciones de administración pública del Imperio.

En primer lugar, el control de referencia consistía en seleccionar las personas que integrarían el poder judicial, poniendo atención principalmente en quienes desempeñaban el cargo de jueces; porque tendrían por objeto mantener en cuidado de la pacificación del pueblo y de sentencias los litigios y pleitos generados entre el pueblo.

Los elegidos deberían cubrir los siguientes requisitos; ser personas nobles y ricas, ejercitadas en los casos de guerra, experimentadas en los trabajos de conquista, de buenas costumbres, haber recibido formación en los monasterios del Calmecatl, ser prudentes y sabios y bien criados en palacios; aunado a estos se observaba que no fueran alcohólicos, tendientes a la corrupción o a tomar dádivas no condescendientes con las personas.

Al respecto, cabe mencionar las palabras de Fray Bernardino de Sahagún, en lo referente a la selección de los funcionarios públicos Aztecas.

“El senado tiene estas propiedades, ser juez y averiguar bien los pleitos, ser respetado, grave, sereno, espantable y tener presencia digna de mucha gravedad y providencia, y ser temido por todos. El buen senado es recto, juez y oye una entre ambas partes y pondera muy bien la causa de los unos y de los otros, da a cada uno lo que es suyo y siempre hace justicia derecha, no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión.”³

Un segundo paso para evitar la corrupción, eran la obligación que tenían los jueces de permanecer todo el día en las tribunales, habiendo penas capitales para los prevaricadores de la justicia; la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano ejercida a través de juntas con los funcionarios en las que estas deberían dar cuenta de los litigios.

Francisco Javier Clavijero, nos proporciona un panorama general de esta situación al manifestar que:

“La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden, se continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde abreviada el curso de las causas y los apartaba de alguna práctica clandestina las causas hubieran podido prevenirlos a favor de alguna de las partes. Las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia de los soberanos, tenían suministrarles de cuenta del rey todo lo necesario los hacía inexcusables. Las juntas que se tenían cada veinte días en presencia del soberano y particularmente la asamblea general de todos los magistrados de cada ochenta días para determinar las causas pendientes a más de precaver los males grandes que causa la lentitud en los juicios hacía que los magistrados se comuniquen recíprocamente sus luces que el rey conociese mejor a los que habían constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia, tuvieran más recursos que el aparato del juicio hiciera más respetable la justicia”⁴

³Herrera Pérez, Agustín. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Primera edición. Edit. Carsa. México. 1991. Págs. 21 y 22.

⁴Arellano García, Carlos. “El juicio de amparo”. 2ª ed. México, D.F. ed. Porrúa. 1983. pág. 75

Las sanciones a que se hacían acreedores los servidores públicos de esa época fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad, estas penas variaban desde la amonestación al juez prevaricador por parte de sus colegas, en los casos no graves, la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar en lo futuro algún cargo público; el trasquilamiento o el derrumbe de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez y en casos sumamente graves se le condenaba a la muerte.

Alfredo Chavero lo explica de la siguiente forma:

“Los jueces administraban justicia rectamente, y si no cumplían con sus deberes se embriagaban o recibían cohecho, si no era grave el caso los amonestaban sus compañeros, si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta, pero si la falta era importante desde la primera el rey destituía y si cometían una gran injusticia, mandaba darles muerte”.⁵

La conducta ilícita de embriaguez del servidor público, era muy sancionada en esa época, consistiendo ésta en la destrucción de sus casas toda vez que se le consideraba como un vecino indigno, así también se contemplaba como sanción la privación de su cargo quedaba inhabilitado para desempeñarlo en el futuro.

Por lo que corresponde a la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y la parcialidad, era aplicable la pena de muerte, en estos casos era el rey quien debía comprobar el delito, y si acreditaba que el juez o senador habían dilatado sobre la resolución de algún litigio por parentesco o cohecho, ordenaba que se encerrara al delincuente en una jaula, hasta que se dictara su sentencia de muerte.

Al respecto se desprende que el servidor público era investigado en su proceder, y en caso de comprobársele alguna falta era sancionado de una

⁵Chavero, Alfredo. “Los aztecas o mexicas: fundación de México-Tenochtitlán”. México. ed. Libro-México.

forma que va desde la leve, como lo era la amonestación de sus compañeros, hasta una grave como lo era la muerte.

“A finales del siglo XV, cuando el altiplano tenía entre tres y cuatro millones de habitantes, la tarea de los líderes en la capital azteca cambió su acento de conquista hacia el de administración de los conquistados”⁶

1.2 EPOCA COLONIAL

Esta época comprende desde la llegada de los españoles al continente americano, hasta la guerra de independencia en 1810. Durante este largo periodo se dictaron muchas leyes que regulaban en cierto grado las responsabilidades de los representantes de la Corona, esto refleja que en esta época hubo excesos por parte de los que pudiéramos entender como servidores públicos lo que generó que entre los medios de control se celebran las visitas y se instruyera el Juicio de Residencia, los dos medios de control más sobresalientes en atención a la eficacia con que se ejecutaban.

En el Derecho Colonial, “tenemos que diferenciar entre las normas dadas por la metrópoli y las expedidas por la autoridad local, o sea, tenemos que hablar de un derecho indiano metropolitano y de otro criollo”.⁷

La organización de la Administración Pública era muy compleja, y tenía las siguientes características:

1.- La unidad de objeto consistente en que la Hacienda Pública, era denominada Hacienda Real, derivado de que en esa época se entendía que el Rey encarnaba al Estado, por lo que le correspondía la propiedad de los bienes de un territorio, esto es, que existía un poder absoluto del rey sobre el fisco.

2.- La centralización y autonomía de las regiones o distritos administrativos, esto es, que los oficiales reales que administraban las cajas

⁶ Guillermo F. Margadant. “Introducción a la historia del derecho mexicano”. 18 a ed. Esfinge. México 2002 pág. 17

⁷ Soberanes Fernández, José Luis. “Historia del Derecho Mexicano”. 12 ed. Edit. Porrúa. Pág. 58

reales, ni tenían entre sí ninguna dependencia, ni siquiera con los de la capital del virreinato o gobernación, pues sus relaciones eran directas con un poder central, en este caso con el rey, con el Consejo de Indias o con la Contratación de Sevilla y solo mantenían entre si las relaciones necesarias para una buena administración pero siempre en un mismo plano jerárquico.

3.- La actuación colegiada; característica muy destacada en el sistema, debido a que conforme a este principio los oficiales reales debían actuar conjuntamente y la inobservancia de esta obligación se sancionaba económicamente y con la pérdida del cargo.

4.- La homogeneidad del sistema; se derivó del hecho de que toda la actividad legislativa necesaria para el desarrollo de la organización financiera, tuvo su origen en la Corona, porque todas las disposiciones expedidas por los órganos de la administración de la Colonia, necesitaban ser ratificadas o confirmadas por el rey, generando la uniformidad en la Hacienda Real o Pública.

5.- Originalidad respecto de la organización castellana, esta consistía en que casi todo el sistema fiscal provenía de Castilla, mas no así el grueso de los ingresos, mismo que procedía de los demás sistemas financieros indígenas, los cuales estaban administrados por funcionarios de la Corona.

La Corona Española tenía como prioridad llevar a cabo un control de la conducta de los funcionarios públicos, y así se aseguraba el fincamiento de la Hacienda Real en la Nueva España, realizando esto con medidas de actuación y castigo de las conductas infractoras.

Las medidas tomadas fueron numerosas, en primer lugar se dio la administración conjunta o de actuación colegiada, la cual por su propia naturaleza fue un medio de control agregando a esta la figura de la fianza; los juramentos, los inventarios, libros, llaves, rendición de cuentas, el tribunal que lleva el mismo nombre, residencias y las visitas.

Al hablar de Derecho Colonial no podemos dejar de mencionar otro aspecto importante en la vida jurídica novohispana, nos referimos a “las normas de derecho indígena que aun siguieron vigentes, pues si bien con el paso de los años cada vez menos se aplicaron, no se debe olvidar que había disposición expresa en el sentido de que tales normas deberían respetarse en los negocios jurídicos de las Indias, siempre y cuando no fueran contrarias a las leyes fundamentales de la monarquía española”⁸

La administración Central descansaba en el Monarca y en el Consejo de Indias y en forma secundaria en la Casa de Contratación de Sevilla y en el Consejo de Hacienda. El Rey era el señor absoluto, tenía facultades omnímodas en lo relativo a la Hacienda, delegando muchas de sus facultades, mas siempre conservó las más importantes, como lo fueron el sistema de explotación minera, los aranceles fiscales, el destino de los impuestos, determinación de los salarios de los funcionarios, así también la prohibición de concesiones de mercedes pecuniarias sin su previa autorización.

El Consejo Real y Supremo de las Indias era la institución encomendada de dirigir la Hacienda en los siglos XVI y XXVIII, con excepción del periodo que va de 1557 a 1562, en que la dirección estuvo en manos del Consejo de Hacienda. Las funciones fundamentales del Consejo fueron las de velar por el desarrollo y fomento de la hacienda Real y el de la fiscalización de la actuación de los oficiales reales.

La primera de las funciones citadas, consistía en deliberar con la mayor frecuencia posible sobre las medidas convenientes para el aumento de la Hacienda Real y la segunda era de la fiscalización de la actuación de los funcionarios públicos, la cual se realizaba en dos vías, la primera mediante inspecciones directas a los Distritos Fiscales y la segunda era mediante la revisión de los libros de cuentas, que los oficiales reales tenían la obligación de llevar, este se realizaba también de manera directa, por medio de contadores enviados por el Consejo.

⁸ Soberanes Fernández, José Luis. Op. Cit. p 58

La casa de Contratación de Sevilla, se creó por Cédula Real el 20 de enero de 1503, para convertirse en el organismo rector del comercio peninsular con las Indias y como institución del Gobierno con atribuciones, políticas y fiscales, debiendo enviar todas las cuentas de las indias a Sevilla, quedando asentado así en los libros que para ello se llevaban, así también carecían de facultades de decisión, los oficiales de Sevilla podían llamar la atención a los funcionarios que trabajaban en esta Casa, en los casos de que detectaran alguna irregularidad en las cuentas.

Se asignaban funcionarios para llevar la administración en las Indias, tales como las Oficinas Reales, quienes eran los encargados de la defensa de los derechos fiscales de la corona, realizaban las cobranzas, guarda, administración y distribución de lo recaudado, asimismo, en estas personas descansó toda la organización burocrática desde el descubrimiento del territorio, pero estaban sometidos a una rígida fiscalización por parte de los órganos representativos del gobierno superior, pero si actuaban con apego a sus facultades, la corona les otorgaba todo su respaldo. Entre las irregularidades más comunes que se les imputó en la época en estudio fueron las omisiones indebidas, exigiéndoseles el reintegro en caso de culpabilidad por negligencia en las partidas no cobradas, por insolvencia de los deudores y pagos indebidos.

Ahora bien, siendo la realidad indiana tan diferente de la castellana del Renacimiento, se tuvo que dictar una serie de disposiciones propias para las colonias, lo que en su conjunto se ha venido llamando derecho indiano, de tal suerte que sin eliminarse el derecho castellano de las colonias, coexistieron ambos regímenes legales, de tal manera que el derecho castellano lo tenemos que ver como ley general y al derecho indiano como ley particular; esto es, para resolver una cuestión jurídica se debería preferir a éste sobre aquél.

Por último podemos decir que al considerar nuestro derecho colonial, junto con las disposiciones castellanas y las llamadas indianas, debemos agregar aquellas disposiciones de derecho indígena que siguieron siendo relevantes,

por lo menos hasta 1812-1814 y 1820-1821 con la legislación liberal emanada de la Constitución de Cádiz, en que prácticamente las suprimió en aras del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley.

1.3 EPOCA INDEPENDIENTE

Cuando se inicia esta época y dadas las circunstancias de la eficacia del Juicio de Residencia éste se toma como base en las constituciones, toda vez que era un verdadero instrumento de protección de los gobernados en contra de los abusos de las autoridades.

“Evidentemente los ilustrados españoles obtuvieron algunos triunfos en la segunda mitad del siglo XVIII pero la gran victoria sería la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, la cual va a tener un papel fundamental en la independencia de nuestra patria”.⁹ pero aún de más importancia que esta ley suprema, tendrán una gran repercusión en los comienzos del movimiento independentista mexicano precisamente los acontecimientos en España cuatro años antes, concretamente a partir de la invasión napoleónica a la Península Ibérica.

La Ilustración y sus postulados fueron la gran fuerza exógena que movió nuestra guerra de independencia, pero no debemos de olvidar una fuerza endógena fundamental: la toma de conciencia nacionalista de los criollos novohispanos, sinergizada por una evidente actitud por parte de las autoridades peninsulares, contraria hacia los criollos en lo relativo a la provisión de empleos y funciones para las Indias.

“El 19 de julio de 1808 llegó a la Ciudad de México, capital del virreinato de la Nueva España, la noticia de los trascendentales sucesos ocurridos en la metrópoli en particular la abdicación de Carlos IV y la renuncia de su hijo

⁹ Soberanes Fernández, José Luis. Op. Cit. p 71

Fernando a la Corona de España e Indias, así como la exaltación al trono de José Bonaparte”¹⁰

Para esto, se plantearon dos actitudes por parte de las personas conspicuas y representativas de la Colonia: por un lado la de los criollos, representados fundamentalmente por el Cabildo de la ciudad de México, que consistía en convocar una junta con todas las personalidades representativas de las diversas fuerzas políticas del virreinato, que en el fondo no pretendía otra cosa más que el pueblo definitivamente “reasumiera su soberanía”, a través de esos representantes; mientras que, por otro lado, los españoles peninsulares se oponían a ello, manteniendo el estatus, en virtud de que, tarde o temprano, ello llevaría a la independencia novohispana respecto de España.

Por otro lado, “la rivalidad entre criollos y peninsulares llevaba más de un siglo y era evidente que, ante las constantes humillaciones de aquéllos por éstos, así como por las autoridades metropolitanas, más todas las ideas del enciclopedismo francés y en general de la Ilustración que desde hacía años circulaban ampliamente en la Nueva España, particularmente en lo que toca a la de la “soberanía popular” hicieron que dichos criollos tuvieran muy bien planteada la idea de independencia o al menos de autonomía de su patria novohispana.”¹¹

Como en varias naciones de Europa, en las colonias de España, el juicio se constitucionalizó o se plasmó en la Constitución, a través de la Constitución de Cádiz de 1812, recibiendo el nombre de juicio de responsabilidad, aunque tenía otro nombre no era sustancialmente diferente, lo único que se hizo fue adecuarla a las circunstancias de la época. En México se concretó en las constituciones de 1814 y 1824 adecuándose a las necesidades de esos tiempos.

¹⁰ Soberanes Fernández, José Luis. Op. Cit. p 80

¹¹ Soberanes Fernández, José Luis. Op. Cit. p 81

El 27 de septiembre de 1821 se consuma la independencia de México, poniendo fin, lógicamente, a la vigencia de la Constitución de Cádiz, la cual evidentemente fue la primera, en el sentido moderno de la palabra, en regir en el antiguo virreinato de la Nueva España (aunque la legislación gaditana se siguió aplicando en tanto se expedían leyes propias y lógicamente en aquello que no se opusiera al nuevo estado de cosas).

1.3.1. CONSTITUCIÓN DE 1814

El primer documento auténticamente mexicano que se refiere a la responsabilidad de servidores públicos, es el de Apatzingán de 1814. Cabe aclarar, que lo que conocemos como la Constitución de Apatzingán, no es una Constitución propiamente; más bien, se trata de un manifiesto revolucionario; sin embargo, se establece la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva.

Igualmente, dicho documento señalaba que los Secretarios de Estado eran responsables por los documentos, órdenes y demás actos que autorizaran y que fueran contrarios al contexto de las leyes.

“La Constitución de Apatzingán es un tratado de filosofía política, sus autores tenían tal formación que más que una ley hicieron eso, un tratado, en el que se realizó una espléndida síntesis”¹²

Analicemos brevemente el contenido de la Constitución de 1814:

En principio define a la soberanía como la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad, señalando, además, que es imprescriptible, inajenable e indivisible. Rechaza cualquier forma de gobierno monárquico-absolutista, al señalar que éste no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, ningún hombre o clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad.

¹² Soberanes Fernández, José Luis. Op. Cit. p 92

Por lo que se refiere a los demás servidores públicos de menor jerarquía, quedaban igualmente sujetos al juicio de residencia; otorgándole la competencia al Supremo Tribunal de Justicia, para conocer de dichos juicios.

Dicho documento señalaba además que los Secretarios de Estado eran responsables por los documentos, órdenes y demás actos que autorizaran y que fueran contrarios al contexto de las leyes.

Finalmente, apunta, que tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos concretos.

“La composición del Tribunal de Residencia en la Constitución de Apatzingán, se encuentra contenida en los capítulos XVIII y XIX, el cual estaba compuesto de siete jueces, elegidos a la suerte, por el Supremo Congreso, entre una masa de individuos nombrados uno por cada provincia, siguiendo el mismo procedimiento y en la misma ocasión en que eligiera a los Diputados, estos individuos se renovaban cada dos años, el mismo tribunal elegía por suerte a su Presidente, que duraba el tiempo para el cual se constituyó, y por escrutinio o pluralidad absoluta de votos se nombraba a un fiscal, con el único encargo de formalizar las acusaciones que se promovían de oficio por el mismo tribunal, finalmente había un Secretario elegido a la suerte por el propio Congreso de entre tres individuos seleccionados por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos.”¹³

- a) Después de erigido el Tribunal y durante un mes, se admitían las acusaciones a que hubiera lugar contra los respectivos funcionarios, y pasado ese tiempo no se admitía ninguna otra.
- b) Los juicios de residencia concluían en el término de tres meses, de no ser así se daban por absueltos los acusados, excepto cuando se admitía recurso de suplicación, en cuyo caso se prorrogaba un mes más éste término.

¹³ Tena Ramírez, Felipe. “Leyes Fundamentales de México”. 1808-1979. Editorial Porrúa. México, pág. 125.

- c) Las sentencias pronunciadas por este Tribunal eran remitidas al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución; después de dictar la sentencia dicho Tribunal se disolvía.

1.3.2. CONSTITUCIÓN DE 1824

Al efectuar el análisis correspondiente a esta Constitución, se observa que no se establecen capítulos específicos para el juicio de responsabilidad, pero de acuerdo a esta Carta Magna¹⁴, se puede determinar que se encontraban sujetos a esta responsabilidad los siguientes servidores públicos, en atención a las siguientes funciones:

- ▶ El Presidente y el Vicepresidente de la Federación, el primero por delitos de traición contra la Independencia Nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones para Presidente, Senadores y Diputados o que éstos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las Cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería, el Vicepresidente podría ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo.

De las acusaciones en contra del Vicepresidente conocía en calidad de Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que aquellas en contra del Presidente, cualquiera de las dos Cámaras, según lo establecían los artículos 38, 39, 107, 108 y 109 de dicha Constitución.

Los Secretarios de Despacho eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo, así como de los actos del Presidente que atacaba mediante sus firmas contra la Constitución, Leyes Generales y Constitucionales Particulares de los Estados, y de éstas acusaciones podía

¹⁴ Constitución Federal de 1824, suscrita en la Ciudad de México el día 4 de octubre de 1824.

conocer cualquiera de las dos Cámaras en el carácter de Gran Jurado, como lo señalaban los artículos 38 fracción III y 119 del citado ordenamiento.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, también se encontraban sujetos a juicio de responsabilidad por cualquier delito en que hubieren incurrido durante el tiempo de su encargo, e igualmente podía conocer indistintamente de las acusaciones de cualquiera de las dos Cámaras, con el carácter de Gran Jurado, como lo establecía el propio artículo 38 fracción III de dicha constitución.

Los Gobernadores de los Estados, eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión u Órdenes del Presidente de la Federación, así como por la publicación de Leyes y Decretos de las Magistraturas de los respectivos Estados que fueran contrarios a la Carta Magna y demás leyes; e igualmente de las acusaciones, podía conocer en calidad de Gran Jurado, cualquiera de las dos Cámaras.

Los Diputados y Senadores, también podían estar sujetos a juicio por causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la Cámara de Senadores si se trataba de Diputados, y ante la Cámara de Diputados si se trataba de Senadores, constituyéndose cada Cámara en Gran Jurado, para declarar si había lugar a la causa, y cuando sí procedía se le suspendía de su cargo y se ponía a disposición del Tribunal competente, de acuerdo a los artículos 42, 43 y 44 del mismo ordenamiento.

Por último, eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137 y 163, al señalar respectivamente que la Suprema Corte de Justicia, conocía de las infracciones de la Constitución y las Leyes Generales, según lo previsto por la ley, y que todo funcionario público sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su cargo, debía prestar juramento de guardar esta Constitución y el acta constitutiva.

Es importante indicar que el Tribunal competente para conocer de las responsabilidades de acuerdo a lo anteriormente señalado, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la Cámara correspondiente, era la Suprema Corte de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un Tribunal especial integrado por 24 individuos, cuyas características y forma de elección se encontraban contemplados en la propia Constitución.

1.3.3. CONSTITUCIÓN DE 1857

En esta Constitución aparece por primera vez un título exclusivo para el tema y los efectos del presente trabajo, el cual quedó inserto en el Título IV denominado "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*", en el cual se señalan las diferencias de los delitos, faltas u omisiones derivadas del ejercicio del cargo y los del fuero común.

"También se establece la responsabilidad política de los Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, atribuyéndoles responsabilidad por los delitos del orden común que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos y faltas que incurran en el ejercicio de su mismo encargo (delitos oficiales)".¹⁵

Asimismo, se hace extensiva dicha responsabilidad a los Gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales; por lo que se refiere al Presidente de la República, se establece la inmunidad especial de que durante el desempeño de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la Patria, violación a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Con base en la constitución de 1857, Juárez expide por primera vez, una ley de responsabilidades conocida con el nombre de "Ley de Responsabilidades de

¹⁵ Del Val Blanco, Enrique. "Nuevo Marco de Referencia en el Combate de la Corrupción". México, Editorial INAP, PRAXIS, página 26.

Juárez”¹⁶, esta ley en síntesis señala que el delito oficial se castiga con la destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar un nuevo cargo público por un tiempo no menor de cinco ni mayor de diez años.

“En 1874 se reformó la Constitución y se facultó a la Cámara de Senadores para erigirse en jurado de sentencia en los juicios políticos, competencia que hasta entonces tenía encomendada la Suprema Corte de Justicia.”¹⁷

En 1896 se expidió una nueva ley de responsabilidades, que en síntesis confería al Congreso de la Unión para conocer de la llamada Responsabilidad Oficial.

Dicha ley tiene el mérito de distinguir entre los delitos oficiales y los delitos del orden común, conociendo de éstos últimos los Tribunales Comunes; mientras que de los primeros, conocía el Congreso de la Unión.

1.4. MÉXICO CONTEMPORÁNEO

Es preciso determinar como la época contemporánea, aquella que tiene inicio desde principios de siglo, debiéndose resaltar en materia de responsabilidades un hecho importante como lo es la reforma que sufrió en 1904 el artículo 103 Constitucional, señalando que el vicepresidente solo podrá ser sujeto de responsabilidades en los mismos casos que el presidente, esto es en delitos de traición a la patria, violaciones expresas a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

1.5. CONSTITUCIÓN DE 1917

Para todo suceso de gran importancia se requiere de una preparación previa para su realización, no fue la excepción los hechos que tuvieron lugar y dieron origen a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que hasta el año de 1916 alcanzó firmeza el movimiento que llevó a su cargo Venustiano Carranza, quien consideró necesario convocar a un

¹⁶ Ley de Responsabilidades de Juárez, suscrita el 3 de noviembre de 1870.

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. México, Editorial Porrúa, pág. 136.

Congreso Constituyente, el cual fue designado en fecha 6 de noviembre de 1916, con términos definidos para llevar a cabo las reformas de la Constitución de 1857, o expedir una nueva Constitución.

“Se habían generado las condiciones para establecer una normatividad constitucional que reflejara las aspiraciones revolucionarias y anhelos de la nación en lo político y en lo social. Se convocó a elecciones para integrar el Congreso Constituyente, el cual se formó por representantes de cada una de las entidades federativas en proporción al número de habitantes, además se estableció que los requisitos para ser Diputado serían congruentes con los señalados por la Constitución de 1857”,¹⁸ situación que al igual que muchas otras quedaron establecidas bajo el mismo criterio de la mencionada Carta Magna.

De esta manera, al encontrarse integrado el Congreso Constituyente, se precisó que su instauración tenía por única finalidad la de definir el proyecto de la Constitución, siendo este el único tema que se podía tratar al entrar en debate, considerando que su duración sería por un término no mayor de dos meses, y al término de ese periodo se daría por concluida la asamblea, es decir terminaría la función para la cual había sido creada, la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El 30 de Noviembre de 1916 el Congreso Constitucional eligió su mesa directiva, entre los integrantes del Congreso se observa a aquellos que pertenecían al Partido Liberal Mexicano, cuyo líder era el propio Carranza, quien en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos Presidente de México, dio el discurso inaugural y el 1° de diciembre de 1916 presentó su proyecto de Constitución reformada, en dicho discurso reconoce y enaltece el contenido de la Constitución de 1857, pero también reconoce que no se había cumplido, por lo que las reformas propuestas a la Constitución de 1857 fueron referidas a la

¹⁸QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional I, Ed. Porrúa, México 1999, págs. 314 y 315.

estructura jurídica del país, las cuales fueron aceptadas casi en su totalidad, por lo que se "... concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias..."¹⁹. Y desintegrándose el Congreso Constituyente al término de su encomienda.

A la conclusión de las sesiones del Congreso Constituyente, en fecha 30 de enero de 1917 se firmó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgándose el 5 de febrero siguiente, misma que entró en vigor a partir del 1º de mayo del mismo año, la cual trajo consigo importantes avances, cambios, reformas tanto en cuanto a su redacción de lo que quiso decir el legislador, como notables modificaciones, respecto del contenido de la Constitución de 1857, logrando plasmar los anhelos y el espíritu de justicia que se necesitaba en la época o que había sido motivo de la lucha social que tuvo lugar en nuestro país; de acuerdo al criterio de Cruz Barney, "con la Constitución de 1917 se consolidó el sistema federal y el principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se introdujeron grandes reformas en el campo de lo social-laboral y de lo agrario. Se modificaron también aspectos de la relación Iglesia-Estado, en los que no se reconoció la personalidad jurídica de las iglesias. En materia de juicio de amparo, se consolidó su permanencia en el derecho mexicano."²⁰

En cuanto al tema que nos ocupa, dentro de la Constitución de 1917, se contempló el Capítulo relativo a las obligaciones de los servidores públicos, expuesto de una manera más amplia y completa del contenido en la anterior Constitución, se establece bajo el Título IV denominado "De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos", conformado por siete preceptos legales, a partir del 108 de la Constitución de 1917, En la Constitución de 1857, el Capítulo IV que regía el actuar de los servidores públicos estaba conformado únicamente por 6 preceptos legales, el cual

¹⁹RABASA O., Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, tercera ed., Ed. UNAM, México 2002, p.101

²⁰CRUZ BARNEY, Oscar, *Historia del Derecho en México*, segunda ed, Ed. Oxford, México 2002, p. 634

iniciaba en el artículo 10 y se establecía la clasificación de los delitos de los servidores públicos en comunes y oficiales.

Es importante destacar de las reformas Constitucionales, entre las que se establece la distinción de delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación y los delitos oficiales de los demás funcionarios y empleados de la federación.

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, acogió en los siete artículos que integran el título cuarto dos principios fundamentales: el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de “la responsabilidad de todos los servidores públicos...”²¹

Esto es, como parte del tema que nos ocupa, se establecen los principios de igualdad para que les sea aplicada la ley, no importando el empleo que se desempeñe si son servidores públicos y el de responsabilidad de todos los funcionarios, mediante un procedimiento para determinar o no responsabilidad alguna y la sanción que en su caso correspondiera. De acuerdo al criterio establecido por J. Jesús Canchola Herrera, quien clasifica y abarca de una manera clara la finalidad del contenido del Título IV de la Constitución de 1917, que regula el actuar de los funcionarios públicos de la época.

Retomando el primero de los principios mencionados, el de la responsabilidad de los funcionarios públicos, en el cual podemos advertir que el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, enumera quienes son considerados como funcionarios públicos, siendo estos, los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República; asimismo, establece que serán responsables por los delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones que cometan durante el tiempo de su encargo y durante el ejercicio de este; de igual manera, incluye a los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las

²¹CANCHOLA HERRERA, Jesús J, Tríptico Constitucional Mexicano, Ed. Orlando Cárdenas V, México 1985, P. 324

Legislaturas Locales, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales y del Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser encausado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Entre los altos funcionarios de la Federación se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las Legislaturas Locales, quienes serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

En cuanto al segundo de los principios en cita, el procedimiento para juzgar a los funcionarios públicos, se determinó sobre la base de que se tratara de delitos del orden común o delitos oficiales. Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la Ley y la prohibición de tribunales especiales, esto es, someten a los funcionarios ante los jueces del orden común como cualquier otro ciudadano, con la salvedad o excepción del caso de que se tratara del Presidente de la República. En cuanto a los delitos oficiales, conocerían el Senado, siendo la Cámara de Diputados quien activaría esa facultad, haciendo la acusación ante la misma, quien a su vez dictaría la sentencia, previstos los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias para comprobar la responsabilidad atribuida.

Resaltando que dentro de la Constitución de 1917, se contempló que los servidores públicos de la Federación no gozarían de fuero constitucional cuando incurrieran en delitos comunes u oficiales.

Asimismo, se concede la acción popular para realizar denuncias ante la Cámara de Diputados en delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

También se consideró apropiado que en estos juicios intervinieran un jurado popular. De lo que se llega a la conclusión de que los constituyentes de 1917 pensaron que los ciudadanos serían duros en contra de los funcionarios corruptos, olvidándose de los antecedentes de los gobiernos revolucionarios.

Finalmente, en cuanto al último de los principios que se han manejado, tenemos el de la sanción, contemplando en los artículos 112 y 113 de la Carta Magna, los cuales contemplaban que habiendo sido pronunciada la sentencia de responsabilidad, no podría concederse el indulto; aunado a que el término de la acción para determinar responsabilidad por delitos o faltas oficiales se limitaba al tiempo de desempeño del encargo y, únicamente, podía ser exigida responsabilidad alguna dentro del término de un año de concluido el cargo desempeñado.

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de la Constitución de 1917, los artículos 108 a 114, ninguno refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas que manejamos en la actualidad.

Es importante referir que el precepto legal 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, establece en forma clara que debería ser llevada a cabo y a la mayor brevedad la obligación del Congreso de la Unión, de expedir una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, que se encargará de reglamentar sus obligaciones en el desempeño de la función pública que tenía a su cargo, para que se contara con el medio para normar de forma más completa el actuar de los funcionarios y empleados mencionados. De igual manera, el artículo en cita determinó que serían delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieran representar un perjuicio de los intereses públicos, que dentro de la Administración Pública, es el bien jurídico tutelado.

La promulgación de la Constitución de 1917, es la base que hasta nuestros días rige nuestro sistema legal, tan importante en la actualidad como en su época, ya que "... es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo

XX...”²² por lo que resulta de gran importancia resaltar que en la actualidad nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra dividida en una parte orgánica, que tiene por objeto organizar al poder público, dentro del Título Tercero desde al artículo 49 hasta el 107, que tratan de la organización y competencia de los Poderes Federales, y el Título Cuarto, que establece las responsabilidades de los funcionarios públicos. “Es la parte orgánica la que propiamente regula la formación de la voluntad estatal, al ponderar en los órganos facultades de hacer, a diferencia de la parte dogmática, que generalmente sólo erige prohibiciones”.²³

La Constitución es el marco en donde el juzgador se mueve para interpretar la ley, auxiliándose de las disposiciones jurídicas que regulan el comportamiento de los individuos en su gran variedad de relaciones sociales y en los ámbitos en que se desenvuelven, penal, civil, laboral, fiscal, agrario, administrativo, etc. La Constitución reconoce y garantiza derechos y libertades, con el fin de que los ciudadanos puedan llevar a cabo su conducta en condiciones de igualdad, determinando que órganos y mediante que ordenamientos va a manifestar su voluntad el Estado y la va hacer cumplir.

Asimismo, consideramos que el carácter de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, es que en ella se establecen fundamentos firmes e inamovibles para regir la convivencia social, actuación de los poderes públicos sujetándolos a normas de comportamiento, garantizando con ello los derechos de los ciudadanos, cuidando mediante sus preceptos legales el bien común; Constitución que solo podrá reformarse mediante un procedimiento específico y ante la contravención de sus disposiciones, ya que la actuación de los poderes públicos sería inconstitucional y por lo tanto susceptible de sanción, o en caso de resultar aplicable, a la declaración de nulidad de los actos emitidos en el desempeño de sus funciones.

²²CARPISO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, décima primera ed., Ed. Porrúa, México 1998, p. 9.

²³TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésimo cuarta ed., Ed. Porrúa, México 2001, p. 24

En materia de la función pública, todo servidor público necesariamente debe observar y respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esta exigencia deriva de su propia naturaleza como norma suprema y fundamental, pero no susceptible de ser válidamente contravenida, aun que "... Ninguna autoridad constituida puede obrar de manera admisible contra su texto. En teoría, todo acto que le sea contrario es nulo; así debe reconocer y declarar, con las reservas del caso, la autoridad en el momento en que la contravención sea notoria".²⁴

Esto es, que los preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra el apartado que se encarga de normar quienes serán considerados como servidores públicos, el actuar de los mismos, quienes tienen la obligación de desempeñar sus funciones observando la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia dentro de su empleo, cargo o comisión que les haya sido encomendado.

Es decir, la ley suprema establece como la Autoridad Administrativa sólo podrá hacer aquello que le está expresamente permitido por las normas jurídicas, ajustando su actuar a los límites y condiciones que les impone el orden jurídico para el caso particular de que se trate, por lo que es de interés general la estricta observancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

1.6. LEY FEDERAL 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

Se presenta una etapa importante durante el periodo del 1° de mayo de 1917 al 21 de febrero de 1940, que son la fecha de iniciación de la vigencia de la Constitución y la de publicación de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales

²⁴ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, segunda ed., Ed. Oxford University Press, México 1999, p. 774

y de los Altos Funcionarios de los Estados, respectivamente. Toda vez que fue necesario aplicar directamente las disposiciones de su Título Cuarto, con criterios y juicios que reflejaban fielmente la interpretación original del Congreso Constituyente, pero existían lagunas para poder fundar debidamente los procedimientos aplicados.

Por lo que resaltamos la gran importancia que tuvo la promulgación de esta Ley, ya que entre 1917 y ése año se tuvieron que ventilar y resolver diversos casos de responsabilidad de funcionarios públicos, sin que se contara con un marco legal apropiado.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1939, durante el Gobierno del Presidente Cárdenas, cuando se expidió 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, misma que entró en vigor el 21 de febrero de 1940.

Entre los aspectos más relevantes de esta ley, se encuentra la sujeción a la misma de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales; asimismo, que reguló la responsabilidad por delitos comunes y delitos o faltas oficiales, entendiéndolos de acuerdo al siguiente criterio: “La diferencia entre estas dos clases de delitos no la da la Constitución. Si bien es cierto que en nuestro léxico jurídico suele darse el nombre de comunes a las normas locales en oposición a las federales; pero manifiestamente no es ésta la acepción que adopta el art. 108 cuando establece que los altos funcionarios 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 este mismo cargo. Aquí se contraponen los delitos comunes (federales y locales) a los delitos (faltas) oficiales, que son aquellos en que se incurre con motivo del ejercicio de la

función protegida por el fuero.²⁵ Por lo que la Ley en comentario, distinguió el contenido de los conceptos y concedió acción popular para denunciarlos.

De igual manera se señaló expresamente la existencia de la inmunidad de los funcionarios públicos durante el tiempo de su encargo, entendiéndose que éste tiene por objeto proteger a la función de las intenciones del poder o de la fuerza, y de igual manera aplicaba el fuero en demandas del orden civil para los funcionarios públicos, ya que en juicio civil no puede afectar el ejercicio de la función, que es lo protegido por el fuero.

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

Asimismo, se denominaron altos funcionarios al Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia; Secretarios de Estado; Jefe de Departamento Autónomo; Procurador General de la República; Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales, señalándose la salvedad de que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

Aunque en la vigente Ley de Responsabilidades de 1940, no se definieron los delitos, se hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios, siendo estos, ataque a las instalaciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano; representativo y federal; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de garantías individuales e infracción a la Constitución o leyes federales que cause graves perjuicios a la Federación o a los Estados Constitucionales.²⁶

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

²⁵TENA RAMIREZ, Felipe, ob.cit.p.561

²⁶Diario Oficial del 21 de febrero de 1940

La comisión de estos delitos sería sancionada con la destitución del cargo o del honor de que se encontrara investido y la inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipifican como delitos, y en 11 fracciones se señalan las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, los cuales van desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta establecer penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Las faltas oficiales son determinadas por exclusión, es decir, cuando no sean delitos y se instituye que la Leyes y Reglamentos respectivos determinarán las sanciones aplicables.

En esta Ley se establecieron dos procedimientos uno del Juicio Político, instaurado para los altos funcionarios de acuerdo a la naturaleza de los delitos, en éste caso, cuando se tratara de delitos oficiales; y el Juicio de Procedencia cuando fueran del orden común; asimismo, determinó tres procedimientos respecto a los demás funcionarios; uno por delitos y faltas oficiales, otro respecto de los funcionarios del poder judicial y uno más por enriquecimiento inexplicable, dándole gran importancia a la situación de que los servidores públicos abusaran de su cargo para obtener beneficios adicionales a lo que el propio Estado no les otorgaba por el desempeño de sus funciones, ya que se advertía que mediante actos de corrupción había obtenido ganancias ilícitas.

En lo que se refiere a los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se reglamentó también el juicio político, en el que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común cometidos por altos funcionarios, se estableció que la Cámara de Diputados debía erigirse en gran jurado para determinar la declaración de procedencia.

“La propia Ley de 1940 provocó, asimismo, confusiones respecto de la naturaleza de los delitos oficiales y de los comunes... se dictaminó por la sección instructora del gran jurado, que a pesar de la tipificación de una conducta en la Ley de Responsabilidades, eso no se traducía en que debería de considerarse como un delito oficial y proseguirse, en consecuencia, un juicio político. El dictamen se refiere a lo que debe entenderse por delitos oficiales:... lo que comete el funcionario o empleado público, relacionadas directamente con la función inherente al cargo que desempeña, de modo que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario o empleado público realizada dentro de la función o con motivo de ella y que viola la ley que señala las atribuciones inherentes al cargo que desempeña”.²⁷

Asimismo, se determinó la obligación de declarar los bienes en un plazo de sesenta días después de tomar posesión del cargo dentro de los treinta días siguientes al término del mismo.

Esta ley no fue totalmente acertada debido a que reprodujo algunos ordenamientos de la ley de 1896, sin que fueran tomadas en cuenta las reformas que había sufrido el Título Cuarto de la Constitución de 1857 al pasar a la de 1917, además de que existían graves confusiones respecto de la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes; sin embargo, fue un gran avance en cuanto a la reglamentación de materia de servidores públicos.

1.7. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982

Este ordenamiento legal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, con el espíritu de regular cualquier acto irregular en el actuar de los servidores públicos y para evitar que procedieran fuera de la legalidad, moralidad social y cayeran dentro de la corrupción, legislando con mayor certeza para subsanar la inaplicación de las leyes en que se había regido el Estado de Derecho, toda vez que su responsabilidad no se daba en la

²⁷Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, p. 45

realidad cuando las obligaciones que les eran impuestas a los funcionarios públicos eran meramente declarativas, es decir, cuando no podían ser exigibles se daba la impunidad en el actuar de los mismos, o también de gran importancia, que las sanciones por su incumplimiento eran inadecuadas, aunado a que se dejaba indefenso al afectado ante el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, cuando éste no podía exigir en forma eficiente dichas obligaciones por no contar con la normatividad que regulara dichos derechos.

Se da una nueva orientación al sistema de responsabilidades de los servidores públicos, estructurando este sistema en los principios que consisten en:

- 1) Regular el juicio político y la declaración de procedencia;
- 2) Las responsabilidades administrativas; y
- 3) El registro patrimonial de los servidores públicos, incluyendo los fundamentos de actuación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaria de la Función Pública).²⁸

Asimismo, se contempla el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se compone de cuatro modalidades de responsabilidad la penal y civil, sujetas a las leyes relativas a la materia y la política y administrativa, las cuales se regularían por esta ley reglamentaria de los artículos 108 al 114 del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma Constitucional estructura en forma más amplia la responsabilidad de los servidores públicos, ya que está orientada a acentuar el carácter de servicio a la sociedad, y las obligaciones que debe observar el trabajador público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. En este sentido uno de los principios integrados en el Título de la Ley, es el servicio en sí que brinda la Administración Pública, desaparece por esta razón la antigua y tradicional

²⁸ Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982.

diferencia entre funcionarios y se establece, en términos de igualdad, que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público, será considerado como servidor público y se hace extensiva tal denominación a los servidores públicos con niveles jerárquicos superiores, es decir, a los altos funcionarios.

“En el marco de la llamada “renovación moral de la sociedad” propuesta por el presidente Miguel de la Madrid, además de realizarse las reformas constitucionales y promulgarse la nueva ley, se crea la Secretaría de Contraloría General de la Federación (actualmente Secretaría de la Función Pública), que se encarga de actuar como una autoridad disciplinaria, que tiene como fin que se vean consolidados los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública, con el objeto de tener un mejor control en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar y, en su caso, sancionar las responsabilidades administrativas en que incurran”²⁹.

Esta Ley al ser presentada ante el Congreso de la Unión, dentro de su exposición de motivos³⁰ contempla superar una deficiencia que había venido mostrando nuestra legislación, que se identifica como la falta de un sistema que se encargue de regular la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las de naturaleza penal, política, civil y laboral.

La pretensión de regular la función administrativa, es que se cuente con las bases necesarias que den como resultado una efectiva aplicación, con un procedimiento administrativo autónomo, el cual contempla las garantías constitucionales previstas por los artículos 14 y 16, para que le sean respetados al responsable su derecho de audiencia y legalidad, resultados que no prevén la privación de garantías. La finalidad perseguida se traduce en que el actuar de los funcionarios públicos se lleve a cabo dentro de los ámbitos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben ser observados en el

²⁹ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México, ob. cit pag.39

³⁰ Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982

desempeño de su empleo, cargo o comisión y que se encuentra contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el Capítulo I, de los Sujetos y Obligaciones del Servidor Público, y entran en este concepto los sujetos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, ampliando el concepto se incluye a todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales; por lo que en el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades en comento, se describen veinticuatro supuestos, los cuales deben ser observados por los servidores públicos, ya que de no ser así estarían incumpliendo las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, mismos que son sancionables, los cuales se mencionan brevemente a continuación tal y como se expone el Código ético de Conducta de los Servidores Públicos citado anteriormente.³¹

- 1) Falta de diligencia.
- 2) Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3) Desvío de recursos, facultades e información.
- 4) Descuido de documentos e información.
- 5) Mala conducta y faltas de respeto con el público.
- 6) Agravios o abusos con los inferiores.
- 7) Falta de respeto a un superior o subordinado.
- 8) El no informar al superior de incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.
- 9) Ejercer funciones que no le correspondan.
- 10) Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguido o 30 discontinuos en un año.

³¹Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México ob. cit pág. 40

- 11) Ejercer otro cargo incompatible.
- 12) Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.
- 13) No excusarse cuando tenga impedimento
- 14) No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.
- 15) Recibir donativos de personas cuyo interés esté afectado.
- 16) Pretender recibir beneficios extras de su remuneración.
- 17) Intervenir en la designación de una persona cuando tenga interés personal.
- 18) No presentar su declaración de bienes.
- 19) Desatender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría
- 20) No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de cualquier servidor público.
- 21) No informar a las comisiones de derechos humanos a efecto de que puedan cumplir con sus atribuciones.
- 22) Incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio.
- 23) Contar sin previa autorización con otro servidor público o con una persona inhabilitada.
- 24) Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Asimismo, el Capítulo II de la Ley en comento, prevé las Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas, contemplando elementos para la fácil formulación de quejas y denuncias, con las que, en caso de integrarse con los elementos necesarios, se dará inicio al procedimiento disciplinario

correspondiente, ya que busca salvaguardar la esfera jurídica del quejoso o denunciante, y contempla evitar actos de molestia al mismo³². El precepto legal en cita, prevé seis sanciones que pueden ser impuestas por faltas administrativas cuando se determine a un responsable, así como los elementos que serán tomados en cuenta para dicha imposición y las reglas para aplicar cada una de ellas.

En cuanto a los elementos que determina la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que serán tomados en cuenta para la imposición de sanciones administrativas, es de resaltar que se observa que el legislador trató que la Autoridad Administrativa, al momento de imponer sanción alguna a un sujeto susceptible de ser sancionado administrativamente, contempla tanto las irregularidades administrativas como las condiciones personales y laborales del responsable, incluyendo de esta manera desde la gravedad de la conducta irregular, las circunstancias socioeconómicas, el nivel jerárquico, los antecedentes, sus condiciones tanto del infractor, como las exteriores en que se cometieron las irregularidades, así como los medios de ejecución, también su antigüedad en el servicio, si había sido reincidente en el incumplimiento de sus obligaciones y el ocasionar algún daño o perjuicio económico en contra del Erario Federal, condiciones todas que no cuentan con parámetro alguno para su valoración, es decir, el legislador contempló las condiciones del responsable, pero no estableció criterio alguno que permitiera ayudar a la Autoridad Administrativa a llevar esa valoración de manera completamente objetiva e imparcial.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de manera posterior a instaurar las sanciones y su aplicación, a nuestro criterio de una manera incongruente, “establece el procedimiento administrativo de responsabilidades que se llevará a cabo para la aplicación de dichas sanciones, el cual, a grandes rasgos regula la citación al presunto responsable para el desahogo de una audiencia de ley, en la que tendrá derecho a ofrecer las

³² Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982

pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, posterior a lo cual la Autoridad Administrativa resolverá dentro de los treinta días siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o, en su caso, imponiendo las sanciones administrativas a que se haga acreedor el infractor, resolución que será debidamente notificada en términos de ley, asimismo, contempla el término que la autoridad tiene para emitir la resolución que en derecho corresponda y en su caso aplicar las sanciones administrativas que resulten procedentes, no así que sucedería ante el incumplimiento de este término legal por parte de la autoridad para emitir la resolución que en derecho corresponda”.³³

En el orden mencionado, la Ley contempla los medios de impugnación a que tiene derecho el sancionado, por considerar que le ha sido violada su esfera jurídica por la imposición de sanciones mediante un procedimiento administrativo, ya que se observa que la finalidad al legislar fue en torno a que los procedimientos sancionadores se ciñan a las garantías constitucionales y los órganos actúen con celeridad e imparcialidad dentro de las facultades y términos que la misma ley les permite, asimismo, que los servidores públicos que se vean inmersos en un procedimiento de responsabilidades tengan la oportunidad de ser debidamente escuchados y en todo momento les sean respetadas sus garantías individuales que contempla nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene por objeto regular las conductas irregulares en las que incurran los servidores públicos, y para cumplir con esta función se cuenta con la facultad de los órganos sancionadores para individualizar las conductas, determinar si estas son o no irregulares e imponer sanciones de acuerdo a las circunstancias de ejecución de la conducta, así como de las características del infractor, como lo contempla el artículo 54 de la misma ley, respetando la garantía de legalidad,

³³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982

que debe tenerse en cuenta en todo momento en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de las garantías que consagra a favor de los gobernados, y que consiste en que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica, que tiene inmersas las garantías de audiencia y de fundamentación y motivación, así como el principio de congruencia al resolver la controversia planteada en esencia está referido a que la sentencia sea congruente no sólo consigo misma sino también con la litis, atendiendo a lo planteado en el asunto, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos

Dicha ley, en cuanto al procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos fue derogada en marzo del 2002.

1.8.LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 2002

El cambio constante y las necesidades crecientes en nuestra sociedad en cuanto a que el actuar de los servidores públicos se vea regulado de una manera eficiente, lleva al legislador a la expedición del presente ordenamiento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, el cual tiene como finalidad la prevención de actos indebidos, la regulación del incumplimiento en el servicio público y el combate a la impunidad, aumentando así la capacidad de las Autoridades para actuar en el incumplimiento de las funciones de los servidores públicos y busca hacer más eficiente la gestión gubernamental.

Este ordenamiento legal deroga los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal, ya que las disposiciones de dicha ley siguen en vigor, aplicándose a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal, por lo que la responsabilidad

administrativa de dichos servidores públicos continúan siendo reguladas por esta Ley³⁴.

En la Ley en comento, se puede observar la pretensión de resaltar la importancia del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos, de la que en gran parte se realizó una reproducción de los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con aciertos reconocibles, como lo son el establecer de manera clara que la Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no como se refería en la anterior Ley, reglamentar el Título Cuarto Constitucional.

En relación con lo mencionado en el párrafo que antecede, derivado de la creación de Contralorías Internas, el artículo 4° de la Ley en estudio, faculta como competentes “para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos que regula dicha Ley, a los Contralores Internos y a los Titulares de las áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades y de la Procuraduría General de la República”³⁵, situación que derivado de la creación de dichos Órganos Internos de Control, resultaba necesaria, ya que esa facultad se encontraba regulada únicamente en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, anteriormente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, pero no en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, en las obligaciones a que se encuentran sujetos los servidores públicos, establecidas en el artículo 8 de la Ley en comentario, es de resaltar que se implementó en la fracción IV la obligación de rendición de cuentas de la

³⁴ Diario Oficial del 13 de marzo de 2002

³⁵ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

gestión pública federal; también contempla como obligación de los servidores públicos el abstenerse a la inhibición de formular quejas o presentación de las denuncias por parte de los particulares, ante cualquier incumplimiento de la Ley, ya que en la ley anterior, no se contemplaba en el apartado de las obligaciones de los servidores públicos como tal.

De igual manera, una implementación importante dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte en su artículo 13, mismo que establece las sanciones por faltas administrativas e incluye las circunstancias que se deben de tomar en cuenta para la aplicación de la inhabilitación y establece dentro de las obligaciones contenidas en el artículo 8, cuales se deben de considerar como graves, siendo estas las marcadas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII, esta precisión del referido artículo 13 favorece a que de manera clara la Autoridad Administrativa tenga elementos para la aplicación de la sanción consistente en inhabilitación, y establece parámetros para determinar la gravedad de las irregularidades, lo que resulta una base sólida para las determinaciones en cuanto la imposición de dichas sanciones administrativas.

Un significativo, cambio que se establece en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se observa en el artículo 15, que prevé en cuanto a las sanciones económicas que se “podrán aplicar hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados”,³⁶ lo que subsana lo establecido en la anterior Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 55, al respecto de las sanciones económicas, que establecía la aplicación de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, situación jurídica que provocó una grave contradicción con lo establecido en el artículo 113 de la Carta Magna que establece que en la aplicación de sanciones económicas no podrá excederse de tres tantos los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, lo que para la Autoridad Administrativa trajo serias consecuencias en materia de

³⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

nulidad de procedimientos, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de declarar el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como inconstitucional al ser contrario a lo establecido en la máxima ley, que lo es la Constitución, lo que conllevó a que las resoluciones emitidas por las Autoridades Administrativas dictadas dentro del amparo del referido artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se viera afectados de nulidad.

En el mismo sentido, de las nuevas disposiciones de la Ley de Responsabilidades encontramos el artículo 21, que regula el procedimiento de responsabilidades, como innovación de dicho procedimiento el precepto en cita contempla que “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”³⁷, es decir, de forma directa se le tendrán por acreditadas las irregularidades atribuidas, situación que sirve de base para que la Autoridad Administrativa tenga un criterio a seguir al momento de emitir la resolución correspondiente; aunado a ello “se le concede al presunto responsable el término de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes”³⁸, estos contados a partir de que se concluya su audiencia de ley; y de gran importancia para el estudio que se efectúa, el multicitado precepto legal establece que “desahogadas las pruebas dentro del procedimiento de responsabilidades, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de la responsabilidad del infractor o de la imposición de la sanción que proceda, notificado dicha determinación en un plazo no mayor de diez días hábiles; es de resaltar que el plazo para que la Autoridad Administrativa emita la resolución que en derecho corresponda, como lo establece el artículo en comento, podrá ampliarse, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando a juicio de la propia autoridad se

³⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

³⁸ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

encuentre justificada”³⁹ dicha ampliación del término para resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades, como innovación de dicho procedimiento el precepto en cita contempla que 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, es decir, de forma directa se le tendrán por acreditadas las irregularidades atribuidas, situación que sirve de base para que la Autoridad Administrativa tenga criterio a seguir al momento de emitir la resolución correspondiente; aunado a ello se le concede al presunto responsable el término de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes, estos contados a partir de que se concluya su audiencia de ley; y de gran importancia para el estudio que se efectúa, el multicitado precepto legal establece que desahogadas las pruebas dentro del procedimiento de responsabilidades, “el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de la responsabilidad del infractor o de la imposición de la sanción que proceda, notificando dicha determinación en un plazo no mayor de diez días hábiles”⁴⁰; es de resaltar que el plazo para que la Autoridad Administrativa emita la resolución que en derecho corresponda, como lo establece el artículo en comentario, podrá ampliarse, “por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando a juicio de la propia autoridad se encuentre justificada dicha ampliación del término para resolver el procedimiento administrativo de responsabilidades”⁴¹.

Lo que nos lleva a interrogarnos en el sentido de ¿qué sucedería si se incumple por parte de la Autoridad Administrativa dicha disposición legal?, es decir, que la Autoridad no emita en tiempo la resolución en que en derecho corresponda, ¿de qué manera afecta la esfera jurídica del presunto infractor?, hasta en tanto no exista alguna determinación de si incurrió o no en responsabilidad

³⁹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

⁴⁰ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

⁴¹ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

administrativa; y si ¿existe algún tipo de consecuencias jurídicas ante tal incumplimiento? toda vez que la propia ley no contempla sanción alguna si la Autoridad Administrativa incurre en el supuesto planteado.

En seguimiento a las innovaciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, un aspecto muy relevante es que aumenta los plazos de prescripción, por lo que establece que la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control contarán con tres años para imponer las sanciones que correspondan, contados a partir del día siguiente al que se hubiere cometido la infracción, o a partir del momento en que hubiere cesado, si fuere de carácter continuo, y en caso de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años. En el caso de que los particulares soliciten indemnización de daños o perjuicios contarán con dos años, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

Por otra parte, se incorpora el embargo precautorio para garantizar el cobro de las sanciones económicas, ante riesgos de desaparición de los presuntos responsables o dilapidación de sus bienes, el cual será definitivo, una vez impuesta la sanción económica, en el caso de que no exista responsabilidad que sancionar, la Secretaría de la Función Pública dará a conocer esta circunstancia y la dependencia o entidad donde preste sus servicios el servidor público lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió percibir durante el tiempo en que se encontró suspendido.

Otro punto importante que se presenta en esta nueva ley, es que otorga el carácter público al Registro de Servidores Sancionados y a la declaración de situación patrimonial previa autorización del servidor, lo que sirve de base para recopilar información oficial para integrar las investigaciones que en materia de servidores públicos se generen.

Faculta al Titular de la Secretaría de la Función Pública o a los Subsecretarios de la misma, para solicitar información bancaria de servidores públicos a la

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con el fin de dar seguimiento a su situación patrimonial y con lo que se permita investigar, verificar y auditar en esta materia a los servidores públicos, lo que resultará un gran avance, siempre y cuando se utilice de una manera eficiente para materia de investigación dentro de los procedimientos administrativos de responsabilidades.

También es importante resaltar que se establece como norma supletoria de la Ley en análisis, que se estará a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley y la apreciación de las pruebas. Lo que resulta una implementación importante, ya que en la anterior Ley de Responsabilidades se contemplaba como norma supletoria el Código Federal de Procedimientos Penales, lo que no se adecua por el tipo de procedimiento penal al de responsabilidades de los servidores públicos, ya que contempla figuras jurídicas diferente y dificultaba su aplicación.

Cabe resaltar, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece en su artículo 49 la obligación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), de “emitir un Código de Ética que contenga las reglas claras para que en la actuación de los servidores públicos impere, invariablemente, una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad”⁴².

El Código de Ética fue emitido con el objeto de combatir la corrupción que existe en el país, para modernizar y hacer más eficiente la Administración Pública, construir así una sociedad más transparente y esperando que se recupere y conserve la confianza de los ciudadanos en su gobierno.

⁴² Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002

Dicho documento fue emitido para promover una cultura que permita mejorar y volver más eficiente la función pública y toma como base los principios de ética para regir dicha función, estableciendo como fundamentales los consistentes en el bien común, la integridad, la honradez, la imparcialidad, la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, el entorno cultural y ecológico, la generosidad, la igualdad, el respeto y el liderazgo, elementos que se pretende sean utilizados como herramientas de los servidores públicos para que puedan desempeñar de una manera eficiente sus funciones dentro de la Administración Pública.

Asimismo, el Código de Ética contiene un Código de Conducta de los Servidores Públicos emitido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actualmente Secretaría de la Función Pública), que tiene como fin principal darle prioridad a las actividades de prevención, antes que la aplicación de acciones correctivas, y que contiene los puntos que se hacen consistir en los siguiente:

- “1. conocimiento y aplicación de las leyes y normas.
2. uso del cargo público.
3. uso y asignación de recursos.
4. uso transparente y responsable de la información interna.
5. conflicto de intereses.
6. toma de decisiones.
7. atención a peticiones, quejas y denuncias de la sociedad.
8. relaciones entre los servidores públicos de la SECODAM.
9. relaciones con otras dependencias y entidades de los gobiernos federales y locales.
10. relación con la sociedad.
11. salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico.

12. desarrollo permanente e integral.

13. relación de los Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades con las dependencias y entidades donde se desempeñan”⁴³.

Esto es a grandes rasgos, los puntos importantes de las aportaciones que contempla la Ley citada, en cuanto a la forma de cómo se encontraba regulado el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos y derivado de las reformas como se encuentra regulado en la actualidad.

⁴³ Código de Conducta de los Servidores Públicos de la SECODAM

CAPITULO 2

SISTEMA JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El objeto de este capítulo es presentar dentro de un esquema general, el régimen de responsabilidades de los servidores públicos con especial atención a la responsabilidad administrativa, por estimarse de mayor interés y aplicación, haciéndose énfasis en la relativa a los servidores públicos. Se busca asentar las bases de la investigación en conceptos esenciales como el del servidor público, su incorporación a la función pública y su situación legal. Se especifica un breve análisis de las modalidades de responsabilidad con la aclaración de que en el caso de las responsabilidades política y penal se limita a su conceptualización en términos generales, y en el caso de la administrativa se examina; el alcance de las atribuciones de los órganos disciplinarios para conocer los actos jurisdiccionales; la naturaleza de las faltas disciplinarias; el procedimiento de responsabilidad administrativa, abarcando un análisis de la normatividad vigente.

2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

A este respecto debemos considerar que el Derecho Mexicano, dio un paso importante con la reforma efectuada al Título Cuarto Constitucional, en diciembre de 1982, al fijar las bases legales para la regulación de la “*relación de servicios*”, entre el Estado y sus Trabajadores, con un enfoque diferente al Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de “**SERVIDOR PÚBLICO**”, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, a favor del Estado y sujetándolo a un código de conducta, establecido en un ordenamiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a las sanciones por

incumplimiento de sus obligaciones, afectando los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.⁴⁴

Así pues, del análisis del texto constitucional, se desprende que el término más genérico que se utiliza es el de “Servidor Público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento legal que lo regule. Así tenemos que, en términos del artículo 108 constitucional el cual refiere lo siguiente:

“(...) 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 el Distrito Federal, así como a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral (...).”⁴⁵

A su vez el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que son sujetos de dicha ley, *los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejan o apliquen recursos públicos federales.*

Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, otorga 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 bien cualquier otra designación de cualquier otra naturaleza.

⁴⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, 1996, Editorial Porrúa, páginas 79 y 80.

⁴⁵ Artículo 108 Constitucional, reformado mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 2002.

A este respecto, es pertinente retomar lo que señala Guillermo Haro, cuando menciona que:

“Por lo que hace a la introducción del término Servidor Público”, éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión al universo de personas ligadas con el Estado (...)”⁴⁶.

El servidor público es aquélla persona física que ha formalizado su relación laboral con el estado mediante un nombramiento⁴⁷, previamente expedido por el órgano administrativo competente, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal.

Por último podemos definir que el servidor público es “quien presta sus servicios al Estado en la forma y bajo una relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél”⁴⁸

2.2. CARACTERÍSTICAS DEL SERVIDOR PÚBLICO

Como se ha señalado en párrafos anteriores, el servidor público es toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, a favor del Estado y sujetándolo a un código de conducta establecido en un ordenamiento de Responsabilidades Administrativas, y a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.

En este contexto, el legislador no fue ajeno al reglamento del texto Constitucional; estableciendo y definiendo un orden de deberes y obligaciones

⁴⁶ Haro Bélchez, Guillermo. “Aportaciones para la reforma de la función pública en México”, Madrid 1999, Instituto Nacional de Administración Pública, página 213.

⁴⁷ Soltero Ortiz Sergio Monserrit, “Responsabilidades legales de los Servidores Públicos” Editorial Porrúa,, 2007, 4ta ed. pp. 19 y 20

⁴⁸ García Ramírez Sergio, “Derechos de los Servidores Públicos”, Instituto Nacional de Administración Pública, página 4

en el Servicio Público; regulado a través de un catálogo de obligaciones inherentes al desempeño de sus funciones, contenidas en XXIV fracciones del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; lo anterior, con la finalidad de salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad, eficiencia y lealtad, como principios y valores tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal suerte, podemos definir en forma genérica que la legalidad, es el sistema de normas que constituyen el derecho positivo de un país; es decir, podemos afirmar que dentro de los deberes de los servidores públicos, encontramos la honradez, la honestidad, la sinceridad y la ética en el cumplimiento de sus funciones; lealtad al estado y a las instituciones, procurando siempre la imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.⁴⁹

En tales circunstancias, nos referiremos en forma específica y de importancia a los deberes del Servidor Público, en los términos siguientes:

2.2.1. RESPONSABILIDAD

La voz “*Responsabilidad*”, proviene de “*respondere*”, que significa interalia; “*prometer*”, “*merecer*”, “*pagar*”, “*así*”, “*responsalis*”, significa el que responde (fiador). En un sentido más restringido “*resposum*” (responsable) significa “*El obligado a responder de algo o de alguien*” “*Repondere*” se encuentra estrechamente relacionada con “*Spondere*”, la expresión solemne en la forma stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Instituciones 3,92), así como “*spansio*”, palabra que designa la forma más antigua de obligación. (A. Berger).⁵⁰

Según la dogmática jurídica: Un individuo es responsable cuando, de conformidad con el orden jurídico, es susceptible de ser sancionado (H.

⁴⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público Editorial INAP, Praxis, número 65, México 1984, página 149.

⁵⁰ Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas ; 6ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1993, páginas 2824 y 2825.

Kelsen)⁵¹. En este sentido, la responsabilidad presupone un deber (*del cual debe responder el individuo*); sin embargo, no debe confundirse con él.

El deber a la obligación es la conducta que de acuerdo con un orden jurídico se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. Por lo que, cuando uno tiene la obligación de no dañar y daña, uno es responsable y consecuentemente se tiene que pagar por ello.

En razón de lo anterior, se puede determinar que de acuerdo a la doctrina la responsabilidad del Servidor Público, radica en el adecuado desempeño de su empleo, cargo o comisión que le ha sido encomendado, con la intensidad y esmero apropiados.

2.2.2. CONTINUIDAD

A esta característica debemos considerarla en un doble aspecto, toda vez que encierra en sí misma, tanto el cumplimiento de metas generales (*Administración Pública Federal*), como el cumplimiento de metas personales (*Servidores Públicos*); como a continuación se explica:

Por un lado, podemos señalar que todo servidor público está obligado a conservar y continuar los planes establecidos, en aras del cumplimiento de los objetivos trazados por la Administración Pública Federal; sin embargo, este cumplimiento, de ninguna manera pretende limitar las propuestas de mejora que pudieran aplicarse a los planes y políticas antes señalados. Es decir, los servidores públicos cuentan con plena libertad de proponer mejoras a lo ya establecido.

Mientras que en el otro aspecto, debemos considerarlo como la obligación del servidor público, que debe guardar respecto al desempeño de sus labores durante el tiempo que fijan los horarios, reglamentos

⁵¹ Kelsen, Hans. Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado. Traducción al Español de Luis LegazLecambra. Editorial Labor, 1934, pags. 79y 80.

interiores de trabajo y otras disposiciones administrativas que así lo establezcan.

2.2.3. EXCLUSIVIDAD

Esta característica, tiene su fundamento en la obligación que debe guardar todo servidor público, en el cumplimiento único y exclusivo de los deberes que le han sido conferidos, para el desempeño de su empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; evitando la práctica de otras actividades ya sean oficiales o privadas, de aquéllas que le fueron expresamente encomendadas.

Lo anterior es así, ya que el incumplimiento a este principio pudiera dar lugar a un Interés en conflicto, toda vez que no puede, ni debe concentrarse en una sola persona los supuestos de solicitar, y a la vez autorizar, ya que se obtendría una ventaja derivada de la función del servidor público.

2.2.4. IMPARCIALIDAD

A este respecto, podemos señalar que el desempeño de la función pública, deberá ser ejercido con un completo desinterés, fundamentado en un carácter patriótico y humanitario, que obedece a los principios rectores del Bien Común.

Así pues, señalamos que el Servidor Público no debe tener interés de ninguna índole, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviese la responsabilidad y vigilancia de los mismos. Es decir, su actuación obedecerá a una clara y profunda objetividad, respecto a los asuntos de su competencia.

2.2.5. FIDELIDAD

Este deber también conocido como *secreto profesional* de los Servidores Públicos, implica guardar reserva de los asuntos que tengan conocimiento con motivo de sus labores administrativas.⁵²

2.2.6. HONRADEZ

Este principio ha sido ampliamente abordado por diversos juristas, coincidiendo todos ellos en que la honradez, es el principal atributo que debe guardar todo servidor público en el desempeño de la función que le ha sido encomendada, sin pretender obtener algún beneficio adicional a las contraprestaciones que le otorgue la Administración Pública Federal. Lo anterior, apegado a una conducta intachable e íntegra, que deberá ser observada en todo momento.

2.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

México actualmente se rige por la Constitución de 1917⁵³, código supremo que contiene mandamientos y principios jurídicos, económicos, políticos, sociales y donde se envuelven sentimientos de justicia. De esto se desprende que dicha constitución vigente tiene como objetivo ser un ordenamiento igualitario y justo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene cuatro principios que la caracterizan y estos son: el de Supremacía, Primacía, Legalidad e Inviolabilidad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene cuatro principios que la caracterizan y estos son: el de Supremacía, Primacía, Legalidad e Inviolabilidad.

⁵² Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., página 380 a 387.

⁵³ La Constitución actualmente en vigor fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo del mismo año.

El principio de Supremacía se encuentra consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalando:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la unión. Los jueces de cada estado se arreglarán, a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Este principio entraña por ende que dicha constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad. Este atributo, además implica, que el ordenamiento constitucional, expresa las decisiones fundamentales, siendo al mismo tiempo la fuente creativa de los órganos primarios del Estado, la demarcación de su competencia y la normación básica de su integración humana. La fundamentalidad de la Constitución significa también que ésta es la fuente de validez formal, de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo, así como la super legalidad de sus disposiciones preceptivas.⁵⁴

La supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento “cúspide” de todo derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende, si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos carece de “validez formal” siendo susceptible de declararse “nula”, “invalida”, “inoperante” por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca.⁵⁵

⁵⁴ Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México 1999, pp. 357 y 358

⁵⁵ Xifra Heras Jorge, Curso de Derecho Constitucional, Tomo I

Por lo que se entiende que toda Ley de México se encontrará subordinada a la Constitución, pues para ser ley debe derivar de ella o estar de acuerdo con la misma, ya que la Constitución es el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal. Entendiéndose que no existirá otra ley u ordenamiento por encima de ella, ya que la Constitución será la máxima de las leyes, pues en ella encontramos las bases en el que se asienta el sistema normativo de derecho en su integridad.

Dentro de las encomiendas de la Constitución, se encuentra la de establecer la base y el sustento para la creación de las leyes, las que a su vez den vida y faculten a las Secretarías de Estado y departamentos administrativos, ya que la misma Constitución señala que una ley del Congreso se encargará de su establecimiento y de la distribución de sus competencias, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (art. 90). Lo vemos como un principio previsor, ya que la organización de la administración es cambiante por naturaleza, ya que si se estableciera a nivel constitucional implicaría una constante modificación a la Carta Magna, lo cual resultaría sumamente complejo, en virtud del proceso tardado de reforma constitucional.

En el marco jurídico aplicable al sistema de responsabilidades, y en relación al tema que nos ocupa, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título, se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y 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, los artículos 109 y 113 de la Carta Magna, constituyen el fundamento legal del sistema de responsabilidades

administrativas en el servicio público. El artículo 109 constitucional señala expresamente lo siguiente:

“Artículo 109 El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo éste carácter, incurran en responsabilidad. Con dicho precepto legal se regula la expedición de leyes que permiten regir el actuar de los servidores públicos, es decir, se contempla la necesidad de prever que ante el incumplimiento de sus funciones que le son encomendadas se les aplique la sanción correspondiente.

Esa responsabilidad puede ser sancionable, no únicamente en materia administrativa, ya que derivado de la misma conducta puede configurarse otra u otros tipos de responsabilidad de acuerdo a su naturaleza, respetando siempre el principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución, por lo que al sancionar administrativamente una conducta, no extingue la factibilidad de hacer exigible los otros tipos de responsabilidad en materias políticas, penal y civil.

Toda vez que la naturaleza y objeto de la responsabilidad administrativa, no se determina a partir de la comisión de un delito, sino que tiene su origen en el incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en las disposiciones legales, ya que en la falta administrativa no se exige que se colme de elementos constitutivos del tipo, sino simplemente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y en el mismo tenga los elementos probatorios que resulten idóneos para acreditar las irregularidades administrativas que se adviertan de su conducta.

Y el artículo 113 Constitucional establece que 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.

La ley reglamentaria de los preceptos jurídicos mencionados, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual detalla, precisa y establece el procedimiento administrativo de responsabilidades a seguir en caso de incumplimiento de las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión que desempeñen, ya que es la ampliación de los preceptos contenidos en el Título Cuarto de la Constitución, como a continuación se establece, para su exacta observancia.

2.4. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica se encarga de regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto; establece las partes que la integran: administración pública centralizada y paraestatal; determina las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, asignándoles competencia específica; y, establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, contienen las principales funciones de apoyo global que la Administración Pública debe realizar en todo su ámbito competencial que abarca por igual a todas las dependencias y entidades, las cuales se encuentran dentro de un mismo nivel para su regulación.

Las bases sobre las que se instituye y desempeña la Administración Pública Federal, de acuerdo a la Ley Orgánica, se encuentra dividida en dos partes

fundamentales, la que rige la Administración Pública Centralizada y la que tutela la Administración Pública Paraestatal, tal y como se establece en su artículo primero: la presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Esto es, contempla en primera instancia la organización de las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, y en su artículo segundo, establece que para el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá como dependencias las Secretarías de Estado.

Así pues, se consignan las funciones y competencias de todos y cada una de las Secretarías de Estado que conforman la administración pública centralizada para el despacho de los asuntos del orden administrativo, determinándose un total de 18 Secretarías de Estado y una Consejería Jurídica, como a continuación se señala:

1. Secretaría de Gobernación;
2. Secretaría de Relaciones Exteriores;
3. Secretaría de la Defensa Nacional;
4. Secretaría de Marina;
5. Secretaría de Seguridad Pública;
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
7. Secretaría de Desarrollo Social;
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
9. Secretaría de Energía;
10. Secretaría de Economía;
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

13. Secretaría de la Función Pública;
14. Secretaría de Educación Pública;
15. Secretaría de Salud;
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
17. Secretaría de la Reforma Agraria;
18. Secretaría de Turismo;
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

De igual manera, en su artículo 26 contempla que para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las dependencias, entre las que se encuentra la Secretaría de la Función Pública, misma que contempla sus atribuciones en el artículo 37 del ordenamiento legal en comentario, el cual en sus fracciones XII y XVII establece que entre otras, tendrá las siguientes facultades:

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 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 (actualmente Secretaría de la Función Pública), 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”.

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.

Esto es, faculta a la Secretaría de la Función Pública como la autoridad encargada de llevar a cabo las investigaciones necesarias para determinar responsabilidades administrativas derivadas de conductas irregulares de los servidores públicos, así como la aplicación de las sanciones que correspondan, funciones encomendadas con las que la Secretaría de la Función Pública pretende abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal, para que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal, mediante los siguientes objetivos:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal.

Dicha ley también tiene como objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada se integra con la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la consejería jurídica. Estas instancias se instituyen para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los negocios administrativos encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión.

Establece la base de organización de la Administración Pública Federal, además de que ejerce una regulación general de dicha administración en su conjunto, que abarca aspectos orgánicos y funcionales, regula la creación por ley del congreso de los departamentos administrativos, otorgándoles el mismo rango que el de las secretarías de estado, establece además la obligación de ambos tipos de funcionarios (secretarios de estado y jefes de departamento

administrativo) para que con base al dispositivo constitucional informen al Congreso.

Esta Ley Orgánica señala que para la mejor organización del trabajo los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo podrán delegar cualesquiera funciones no exceptuadas expresamente por ley a favor de los funcionarios subalternos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene como principal mérito, el constituir el primer intento serio de una regulación omnicompreensiva de esta importante institución pública del gobierno mexicano.

Por último, obliga a las dependencias a establecer los correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos.

Uno de los cambios sustanciales más importantes que registra el Derecho Administrativo Mexicano está representado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; esta ley sustituye el tratamiento parcelario y meramente descriptivo de dependencias y funciones que hacía la anterior ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por una regulación general de la administración pública en su conjunto, que abarca tanto los aspectos orgánicos cuanto los funcionales.⁵⁶

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ha producido un cambio profundo para la evolución del Derecho Administrativo Mexicano; cambio que da material suficiente a los estudiosos de esta materia para profundizar en cuestiones específicas, de capital importancia para el correcto funcionamiento de la Administración Pública Federal.

⁵⁶ Moreno Rodríguez Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 175-176

2.5. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Uno de los temas más importantes con respecto a la aplicación eficiente del orden jurídico, en especial por las autoridades administrativas y servidores públicos, es precisamente el del control de la actuación de los servidores públicos y en su caso el fincamiento de responsabilidades.

El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo componen la propia Constitución en su Título Cuarto y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (derogada), dentro de lo que se denominó en su momento como la “renovación moral de la sociedad”, atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción generalizada.

Dentro de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,⁵⁷ se encuentran argumentos respecto de la corrupción y como la misma incide en los ámbitos políticos y sociales, haciendo distinción entre la corrupción política y la administrativa, en virtud de que la primera puede considerarse como la más grave ya que alcanza la esfera en donde se definen los asuntos que conciernen o afectan a los miembros de toda una comunidad, Mientras que, la corrupción administrativa comprende el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros.

De ese manera, se consideró necesario modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado en 1982; lo anterior, se concretaría estableciendo en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia, así como crear el Registro Público de

⁵⁷ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del 6 de abril de 2001

Servidores Públicos Sancionados, fortalecer a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones así como ampliar los plazos de prescripción para sujetar al procedimientos a los servidores públicos.

Razón por la cual el 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual derogó los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal; por lo que, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos surge como resultado de una política renovadora, que intenta diseñar normas que se ajusten a criterios no sólo de justicia sino operativamente viables de observar y vigilar, así como la necesidad de determinar de manera textual y limitativa el espacio en el cual se puede ejercer el uso de discrecionalidad, por parte de los servidores públicos encargados de atención al público, o bien, respecto a las funciones de inspección, supervisión y vigilancia.

Dentro de las principales modificaciones que presentó este ordenamiento, en comparación con sus antecedentes, podemos señalar de manera enunciativa, más no limitativa, los siguientes:

- Establece en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.
- En ordenamiento distinto se deja a salvo la instrucción de juicios políticos y las declaraciones de procedencia.

- Se crea el registro público de servidores públicos sancionados, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, conforme a sus atribuciones legales.
- Incorpora la obligación a cargo de las dependencias y entidades federales, así como de la Procuraduría General de la República, relativa a que previamente el ingreso de personal a ellas, se requiera la constancia de no inhabilitación en el servicio público, con la finalidad de garantizar la eficacia de las sanciones que se hubieren impuesto.
- Pretende garantizar la transparencia de la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, respecto de los niveles y puestos en la Administración Pública Federal que establezca la Dependencia encargada de llevar el registro y seguimiento de la evolución patrimonial.
- Otorga atribuciones para aplicar esta Ley, a los Contralores Internos y a los Titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los órganos internos de control de las entidades de la Administración Pública Federal, a los Tribunales Agrarios, al Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación.
- Actualiza la denominación del antes Tribunal Fiscal de la Federación, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Se estableció en esta ley el concepto de reincidente en materia de responsabilidades administrativas, reputándose como tal, al que hubiere sido declarado responsable de incumplimiento de alguna obligación en el servicio público e incurra de nueva cuenta en otra infracción administrativa.
- Fortalece a la Secretaría de la Función Pública, para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

- Se han ampliado los plazos de prescripción, respecto a las facultades de las autoridades, para imponer sanciones administrativas, siendo el de cinco años para las infracciones graves, y de tres para todas aquellas que no lo sean.
- Se establece por primera vez el embargo precautorio, a través de la Tesorería de la Federación, en contra de los presuntos responsables para garantizar el cobro de las sanciones impuestas a los servidores públicos.
- En materia de registro patrimonial, se amplía el catálogo de servidores públicos obligados a presentar las declaraciones patrimoniales; entre éstos, se encuentran todos aquéllos servidores públicos que manejen recursos económicos, valores o fondos federales o por la naturaleza que realizan.
- Se plantea que a efecto de aprovechar los avances de la tecnología y de llevar un seguimiento integral, respecto de la evolución patrimonial de los servidores públicos, obligados a presentar declaraciones; éstas se deberán presentar a través de medios magnéticos o de medios remotos de comunicación electrónica.
- Finalmente y no menos importante, se establece expresamente la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, en los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades.

2.5.1 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La responsabilidad administrativa se refiere en gran medida, a los actos irregulares cometidos por los servidores públicos adscritos al poder ejecutivo, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos a los Gobiernos federales, estatales o municipales, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades en el ámbito de sus respectivas competencias.

Esta responsabilidad traduce el poder disciplinario de la administración y se presenta ante una falta de servicio cometida por el agente en trasgresión de las reglas de la función pública.

La potestad sancionatoria de la administración encuentra su fundamento en la preservación y autoprotección de la organización administrativa, en el correcto funcionamiento de los servicios administrativos, siendo específica de la relación que vincula a los agentes públicos con la administración pública.⁵⁸

El artículo 109 constitucional en su fracción tercera contempla la responsabilidad administrativa 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 deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Así, podemos señalar que la responsabilidad administrativa es aquella que se origina por conductas de acción u omisión por parte de los servidores públicos que afectan la función pública al apartarse de sus principios rectores.

En el título segundo, capítulo I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentran enunciados los principios que rigen la función pública, los sujetos de responsabilidad administrativa y las obligaciones en el servicio público.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar sin número de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades.

Como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada de Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores

⁵⁸Belasio Alfredo, Estabilidad y régimen disciplinarios para el empleo público, Buenos Aires, Ediciones Organización Mora Libros, 1991.

públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, y sin embargo, su ley orgánica no solo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidades administrativas, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en los órganos de Gobierno del Distrito Federal. Su objeto es reglamentar en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- El Código administrativo de Conducta;
- Las Autoridades competentes;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- Las sanciones administrativas;
- Los recursos administrativos;
- La autonomía de los procedimientos; y
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aun cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento legal se aplica, con ciertas reservas, a los funcionarios, empleados o trabajadores que hayan sido nombrados para ocupar

empleo, cargo o comisión en alguno de los Poderes de la Unión o del Gobierno del Distrito Federal, en tanto aquellos que hayan sido nombrados por las autoridades estatales o municipales, con base en el principio constitucional de competencia política, se les aplicaran las leyes de responsabilidades que por mandato constitucional tuvieron que haber sido formuladas desde 1983 por las legislaturas locales.

De lo anterior podemos señalar la competencia de la Federación y de las entidades federativas, en materia de responsabilidades, para conocer, instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o irregulares de los servidores públicos que estén adscritos a la Federación a los Estados y Municipios de la República.

Ahora, por lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, solo debe aplicarse a los funcionarios, empleados y trabajadores federales, y por excepción a los Gobernadores y trabajadores de los Estados que componen el Pacto Federal, a los Diputados de las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tienen de guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal.

Esta responsabilidad es analizada como:

*“El sistema de consecuencias jurídicas de índole sancionatorio represivo que, aplicable por la propia administración pública en ejercicio de poderes inherentes, el ordenamiento jurídico imputa en el plano de la relación de función o empleo público, a las conductas de agentes o ex agentes estatales violatorias de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente por las normas reguladoras de aquella relación con el fin de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la administración”.*⁵⁹

2.5.2. RESPONSABILIDAD CIVIL

⁵⁹Comadira, Julio Rodolfo, “La responsabilidad disciplinaria del funcionario público”, Buenos Aires, 1996

La responsabilidad civil del servidor público es diferente a las antes mencionadas ya que por una parte tenemos que es una figura jurídica de carácter civil contemplada en forma parcial y dispersa por el Código Civil Federal y, por la otra, que es regulada con mayor detalle por el Código Penal Federal, en virtud de que el legislador considero, desde 1870 y 1871 fecha en que fueron publicados estos dos ordenamientos, que este tipo de responsabilidad, en general, era consecuencia de los actos que derivan en responsabilidad penal para que los delincuentes entendieran a los que se exponen con sus conductas delictivas.

Dicha responsabilidad se deriva del comportamiento doloso o culposo del funcionario del cual se emana un daño o perjuicio a terceros ajenos a la administración. Constituye un caso de responsabilidad individual, referido a “cierta clase de personas y a un modo particular de proceder de las mismas con relación a determinadas actividades suyas”.⁶⁰

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasional, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

La responsabilidad civil del servidor público existe cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley.

MARCO LEGAL

⁶⁰Marienhoff, Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, p.387

En estricto sentido, las disposiciones que conforman el marco legal de la responsabilidad civil del servidor público adscrito a los Poderes de la Federación son el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; y el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diferentes ordenamientos administrativos establecen las bases para el tratamiento legal de esta figura, y contienen disposiciones relativas que prevén y sancionan conductas infractoras que dan lugar a este tipo de responsabilidad, respectivamente.

Los sujetos de responsabilidad civil son todos los servidores públicos, particularmente aquellos que manejen recursos federales, ya sea que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos de Gobierno Federales o en los Estados o Municipios.

Los funcionarios que están sujetos al Juicio Político y aquellos que gozan de inmunidad procesal también son sujetos de esta responsabilidad, aun cuando, tratándose de daños o perjuicios a la Hacienda Pública, la autoridad competente que conozca de la irregularidad lo deberá hacer del conocimiento del titular de la Secretaría de la Contraloría para que este a su vez entere al Presidente de la República para que proceda conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El manejo indebido de los recursos y fondos federales o la comisión de ciertas conductas sancionadas por la Ley penal o por la ley reglamentaria origina la responsabilidad del servidor público frente al Estado, pero no ante los particulares, en tanto que estos no son las víctimas directas de la conducta administrativa y en ciertos casos delictivos.

El Código Civil establece la responsabilidad civil del Estado cuando sus servidores públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, ocasionan un daño o

perjuicio a terceros. El daño debe entenderse en sus dos variantes: el material y el moral.

Los funcionarios, empleados de confianza y trabajadores de base de los Órganos de Gobierno Federales y del Distrito Federal serán responsables por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal o la del Distrito Federal o cualquier dependencia o entidad de la Administración Pública Federal por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas particularmente de la ley.

Ahora bien, no todo daño ocasionado por el funcionario a un tercero da lugar a esta responsabilidad, pues caben las excepciones de la fuerza mayor, la culpa concurrente, la culpa del sujeto dañado y de otro tercer.⁶¹

AUTORIDADES COMPETENTES

Las autoridades competentes en materia de responsabilidad civil dependen de la vida judicial o administrativa intentada por la víctima.

En este caso, la autoridad que conozca del hecho puede ser un juez penal, el juez civil, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o las Contralorías Internas de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y de las Cámaras del Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación o en su defecto, la Contraloría General del Poder Judicial de la Federación.

También son autoridades competentes según la modalidad de la conducta infractora del servidor público.

Si el servidor público causa un daño a la Hacienda Pública, las autoridades competentes son en principio, de carácter administrativo, ya que las dependencias facultadas por las leyes en este sentido son la Auditoría Superior

⁶¹ Mabel Ivanega Miriam, "Las responsabilidades de los funcionarios públicos", Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, p. 16

de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría porque el sujeto dañado en su patrimonio es el Gobierno Federal, o en su defecto, el del Distrito Federal.

Se debe observar la Potestad Pública al que pertenezca el servidor, es decir si presta sus servicios en alguna Secretaría, la Contraloría Interna de dicha dependencia será la competente para conocer de la irregularidad, fincar el pliego de responsabilidades, agotar el procedimiento e imponer las sanciones administrativas o civiles que procedan conforme a derecho.

Las autoridades facultadas para su identificación, investigación, determinación y fincamiento, pueden ser indistintamente y de forma enunciativa.

Autoridades:

- La Autoridad Superior de la Federación;
- La Secretaría de Programación y Presupuesto;
- La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Las respectivas contralorías de las Cámaras del Congreso de la Unión;
- La Contraloría General del Poder Judicial de la Federación;
- Las Contralorías Internas de las dependencias o entidades;
- El Juez Penal; y
- El Juez Civil.

Por su parte, esta responsabilidad tiene su fundamento legal en el segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, modificado el 14 de junio de 2002, a través del *“Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se modifica la denominación del Título Cuarto y se adiciona un segundo párrafo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*; y se refiere específicamente a aquéllos casos en que el Estado resulta subsidiariamente responsable de la actuación irregular de sus funcionarios, y por la cual se causen daños en los bienes o derechos de los particulares, quienes tendrán derecho a una indemnización conforme a lo señalado en la Ley Federal de

Responsabilidad Patrimonial del Estado⁶²; ordenamiento que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Entendiéndose para los efectos de dicha ley, por actividad administrativa irregular, 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.

2.5.3 RESPONSABILIDAD PENAL

Se configura por los actos u omisiones dolosos o culposos que constituyen infracciones consideradas “delitos” por el Código Penal o leyes especiales.

La responsabilidad penal nace en la medida “en que su conducta encuadre típicamente en algunas de las reprimidas por la norma penal de fondo. Es decir, que, en este aspecto, la legislación penal actúa como límite externo y negativo para el agente”⁶³.

En materia de responsabilidad penal, el Título Cuarto constitucional también estableció, desde diciembre de 1982 ciertas prevenciones que son observadas por la legislación vigente.

La comisión de delitos deberá ser perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal y las sanciones de esta naturaleza se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto por ella. Los funcionarios federales, con investidura constitucional, son penalmente responsables por cualquier delito que cometan en el ejercicio de sus encargos.

⁶² Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

⁶³ Canda, Fabian Omar. “Responsabilidad Penal de los agentes de la administración pública”. Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Buenos Aires, Editorial Ciencias de la Administración, 2001.

Para hablar de la Responsabilidad Penal de los Servidores públicos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos señala:

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

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

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

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

(...)

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

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

CONCEPTO

La responsabilidad penal, es el deber jurídico de sufrir una pena que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable, entendiéndose por tal a quien ha caído en alguna de las formas de intervención punible previstas por la ley, a diferencia de otras formas de responsabilidad jurídica, no trasciende a otras personas por ello la muerte del delincuente extingue la acción penal.

CONDUCTAS QUE DAN ORIGEN A LA RESPONSABILIDAD PENAL

Comete el delito de ejercicio indebido el servidor público que:

- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales,
- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión, después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;
- Se abstenga de informar, por escrito, a sus superiores jerárquicos cuando tenga conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión, de que puedan resultar gravemente afectados, por cualquier acto u omisión;
- Sustraiga, destruya, oculte, utilice ilícitamente, por sí o por interpósita persona, información o documentación que se encuentre bajo su custodia;
- Teniendo obligación, por razones de su empleo, cargo o comisión de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber.

El Código Penal considera como agravante de responsabilidad penal el hecho de que el sujeto tenga la categoría de funcionario público o empleado de confianza, por consiguiente, el Juez Penal competente deberá tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- “Si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza;
- Su antigüedad en el empleo;
- Sus antecedentes en el servicio;
- Sus percepciones;
- Su grado de instrucción;

Ministerio Público o en su caso instar al Área Jurídica de la dependencia o entidad para que sea ésta la que formule la querrela correspondiente.

2.5.4 RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional, señala a este respecto que “Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos, fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, señalados en el artículo 110 Constitucional, son los siguientes: *“(...) los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de despacho, los 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 los 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 (...)”.*

En razón de las características del juicio político, se advierte que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, y que por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales.

Ahora bien, tratándose de los Gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, y,

- La necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita; y
- Las circunstancias especiales de los hechos constitutivos de delito⁶⁴

Luego entonces tenemos que un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública. Los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, son propiamente delitos oficiales, pues solamente se pueden cometer cuando el sujeto activo del mismo es servidor público.

Los 13 delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público;
2. Abuso de autoridad;
3. Desaparición forzada de personas;
4. Coalición de servidores públicos;
5. Uso indebido de atribuciones y facultades;
6. Concusión;
7. Intimidación;
8. Ejercicio abusivo de funciones;
9. Tráfico de influencia;
10. Cohecho;
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros;
12. Peculado; y
13. Enriquecimiento ilícito.

De conformidad a lo estipulado en el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, si la Secretaría de la Función Pública o el Órgano Interno de Control tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el

⁶⁴ Código Penal para el Distrito Federal

en su caso, los miembros de la Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa, la cual se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda en forma definitiva.

2.6. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado por el mismo medio oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo reglamento interior para la dependencia dejando sin vigencia la ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este Reglamento fue reformado y adicionado mediante Decretos Presidenciales publicados el órgano informativo oficial los días 27 de febrero de 1991, 5 de agosto de 1993 y el día 19 de abril de 1994.

El Reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la Dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que la propia Secretaría otorgaba en el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

El Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que correspondía a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo, de los asuntos siguientes: desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades; normatividad

en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal; Administración de los bienes inmuebles federales y la emisión de normas para la conservación de dichos bienes.

Así, las atribuciones conferidas a la Secretaría, le permitieron diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan al manejo transparente de conductas indebidas e imponer sanciones en los casos que así lo amerite.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –D.O.F. del 12 de abril de 1995- el cual modifica la estructura orgánica de la Dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se llevaron a cabo reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 24 de diciembre de 1996 para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requería la función de control, traduciéndose en los siguientes aspectos fundamentales:

Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en la designación y remoción directa de los contralores internos de las dependencias y entidades de la Procuraduría General de la República y con ello reforzar el vínculo funcional de estos respecto del órgano rector y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

Estas reformas legales realizadas por iniciativa del C. Presidente de la República, dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -D.O.F. del 29 de septiembre de 1997-.

En efecto, con las reformas al Reglamento, se apoya e impulsa este propósito, se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las contralorías internas, como órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las Unidades Administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que le corresponde realizar en el orden administrativo con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.
- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia que permita la coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la Dependencia.

El Reglamento Interior fue objeto de otra reforma –D-O-F- del 4 de septiembre de 2000- motivada, entre otras razones, por la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Otro de los propósitos fundamentales que motivaron esta reforma, fue el de otorgar el carácter de autoridad a determinadas Direcciones Generales Adjuntas y de Área, tanto de la Contraloría Interna como de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Asimismo, en la citada reforma se precisan las facultades de la Dirección General de Atención Ciudadana y de los supervisores regionales respecto de la atención y seguimiento de quejas, así como se determina que en los juicios de amparo en que deban intervenir los Subsecretarios y el Oficial Mayor, por que fuesen señalados como autoridad responsable, serán suplidos por el Titular de la Unidad o el Director General que ellos mismos designen.

El 30 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual prevé como uno de sus objetivos rectores el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal.

De esta manera, el Ejecutivo Federal expidió el nuevo Reglamento Interior de esta Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, el cual abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12 de abril de 1995.

La expedición de este nuevo Reglamento tuvo como propósitos fundamentales establecer las atribuciones de las unidades administrativas de la Dependencia que no se encontraban previstas en el anterior, así como determinar la competencia y denominación de diversas Unidades Administrativas conforme a sus nuevas funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos de la Secretaría, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo.

En este Reglamento, destaca la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual fue creada por el Ejecutivo Federal mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre del 2000.

Asimismo, el Reglamento en cuestión precisa diversos aspectos jurídicos procesales para la adecuada aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de otros ordenamientos legales que compete aplicar a esta Dependencia.

Con motivo del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y reforma entre otros ordenamientos legales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003, cambia

la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por Secretaría de la Función Pública, confiriéndole la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

Con el objeto de atender de manera oportuna las nuevas atribuciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal le confiere a la Secretaría, se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, con el cual se realiza una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones entre sus unidades administrativas.

Con fecha 2 de septiembre de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, las cuales consistieron en el cambio de la denominación del órgano desconcentrado Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales al Instituto de Administración de Avalúos de Bienes Nacionales reordenación de las atribuciones en materia inmobiliaria. Posteriormente con fecha 27 de mayo de 2005 se publica en el Diario Oficial de Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, mediante el cual se reestructuran algunas unidades administrativas de la Secretaría y se reordenan y precisan las facultades de las mismas.⁶⁵

2.7. LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

En México ha sido instituida la carrera administrativa con el nombre de *servicio profesional de carrera*, esta ha sido conocida tradicionalmente como servicio civil. Se trata de una institución de Estado precedida por experiencias singulares, como el caso del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral y, más antiguamente, en el servicio exterior.

⁶⁵<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/mision/antecede.htm>

La aparición del servidor público de carrera es temprana en la historia de la humanidad. Sin embargo, en su carácter plenamente público, es obra de la ampliación del sufragio y el avance de la democratización. Consiguientemente, uno de los alicientes más poderosos del establecimiento de carreras públicas fue el abandono de antiguos privilegios.

El servidor público de carrera, es aquel que independientemente de su denominación, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados y trabajadores del Estado, si no de aquellos que desempeñan funciones esenciales que le atañen al Estado.

Otro rasgo que debe ser resaltado es que su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa, la carrera exige su profesionalización, y está se basa en la formación y perfeccionamiento continuos. Consecuentemente, el servidor público de carrera también puede denominarse propiamente servidor público de carrera.

“La noción de servicio profesional de carrera refleja con toda nitidez un fenómeno ancestral único que ha sido definido en formas diversas, pero que refleja su esencia en burocracia, servicio civil y función pública. Se trata propiamente de la carrera administrativa, concepto que es el más representativo”.⁶⁶

A partir de la expedición de la Ley el 10 de abril de 2003 que establece el Servicio Profesional de Carrera, se alteró profundamente una disposición constitucional: la del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho y demás empleados de la Unión.

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa, entre las causas que la originan se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Las

⁶⁶ Guerrero, Omar. “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P.53

sanciones para quienes incurran en ésta, son suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, con la Ley del Servicio Profesional de Carrera se cuenta con los mecanismos e instituciones que permitan detectar las deficiencias en el desempeño.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera implica una transformación en el orden jurídico y régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto de servidor público, asimismo establece procesos de selección inéditos y un sistema institucional que norma los concursos de ingresos. Cabe señalar que, la ley de referencia ha omitido el establecimiento del centro de enseñanza de administración pública, tal como lo manda la Constitución, y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo Federal.

Asimismo, se escogió la analogía de los cargos al catálogo y los mandos de la administración pública, lo que producirá un Servicio Profesional de Carrera con poco espíritu de cuerpo.

En dicha Ley, se optó por llamar *servicio profesional de carrera* al conjunto de funcionarios que la integrarán, es decir, se trata de un conjunto de funcionarios públicos cuya profesión es el ejercicio de la administración pública. Así tenemos que dicho funcionario debe ser formado con el propósito de dirigir, coordinar y controlar a una multitud de personas para de tal modo realizar los fines del Estado.

Esta ley surge de la necesidad de generar resultados positivos en el ejercicio de la función pública, tomando como principios rectores la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito; elementos que pretenden garantizar que el desarrollo de la función pública se lleve a cabo de manera profesional.

En este sentido la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, establece requisitos para el ingreso, permanencia y promoción en el servicio, por medio de evaluaciones objetivas que aseguren el respeto a la igualdad de oportunidades.

De manera expresa, se prohíbe cualquier acto de discriminación en razón de género, edad, capacidades diferentes, preferencias, condiciones de salud, estado civil, religión, origen étnico o condición social.

Los procedimientos que conforman esta ley, tienen como respaldo una formación continua, donde el desempeño es apoyado por una capacitación permanente que permitirá la mejora constante de los servidores públicos; proporcionando una garantía de calidad que permita atraer, retener y formar a los mejores profesionales del país; situación que pretende reflejarse en la actualización, simplificación y modernización de la Administración Central, así como en la transparencia de sus actividades.

Así pues, el artículo 2° del citado ordenamiento, señala que *El Sistema de Servicio Profesional de Carrera, es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.*

En ese mismo sentido, el artículo 5° del citado ordenamiento, determina los puestos y cargos que son sujetos de la misma:

- a) Director General;
- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento; y
- e) Enlace

“A partir de la expedición de la Ley que establece el Servicio Profesional de Carrera, se alteró profundamente una importante disposición constitucional: la facultad del presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho y demás empleados de la Unión”⁶⁷

⁶⁷ Guerrero, Omar. Op cit. p. 88

La Ley del Servicio Carrera implica de suyo una transformación del orden jurídico y del régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto de servidor público, que de conformidad con la tradición mexicana posrevolucionaria, se ha desenvuelto dentro de las disposiciones laborales. En segundo lugar la ley establece procesos de selección inéditos y un sistema institucional que norma los concursos de ingreso.

Por lo que podemos concluir que, el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de ésta para beneficio de la sociedad.

CAPITULO 3

PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN EN EL ÁREA DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Es importante estudiar el procedimiento de investigación que se lleva a cabo en el Área de Quejas de los Órganos Internos de Control, toda vez que de ello depende la debida integración de los expedientes que se llevan en cada una de esas instituciones, con la finalidad de turnar los asuntos al Área de Responsabilidades y determinar la sanción que en derecho proceda, o bien, archivar la queja o denuncia por falta de elementos.

Derivado de lo anterior, y conforme lo dispuesto en el artículo 8º Constitucional, la Secretaría de la Función Pública, a través de los Órganos Internos de Control en las diferentes dependencias, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetarán el ejercicio del derecho de petición del ciudadano, debiendo dar respuesta a la misma y comunicarlo al peticionario, vigilando la atención de todas aquéllas peticiones que presenten los particulares a los servidores públicos.

Lo señalado en el párrafo que antecede, es el preámbulo para determinar la obligatoriedad de la Administración Pública Federal, respecto a la atención con prontitud y eficacia de las solicitudes planteadas por los particulares a las diferentes entidades y organismos del Gobierno Federal; por lo que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, resulta competencia de la Secretaría de la Función Pública el conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que pudieran constituir responsabilidades administrativas. Así pues, conforme a lo señalado en el artículo 37 fracciones II, III, IV, VII, VIII y X del Reglamento

Interior de la Secretaría de la Función Pública⁶⁸, las peticiones presentadas por los particulares se han catalogado de la siguiente manera:

- a) Relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; y
- b) Vinculadas con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales.

Así pues, para los efectos del presente estudio, las primeras de ellas son las que resultan trascendentales, toda vez, que son éstas las que pueden implicar por sí mismas, presunta responsabilidad administrativa por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; denominadas por la ley de la materia como **QUEJAS y DENUNCIAS**.

No obstante lo anterior, aún y cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no define los conceptos de queja y denuncia, tampoco se hace distinción alguna para su trámite; sin embargo, la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, ha establecido una diferencia entre ambos términos; lo anterior, para efectos exclusivamente administrativos, considerándolos de la siguiente manera:

3.1.- CONCEPTO DE QUEJA.

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

No obstante lo anterior, podemos señalar que la doctrina jurídica ha precisado para el término de Queja, dos vertientes que resultan necesarias conocer:

⁶⁸ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005.

La primera de ellas en su aceptación más importante, es considerada como un recurso que se interpone contra determinadas resoluciones judiciales, que por su importancia secundaria no son objeto de la apelación.

Mientras que la segunda vertiente, la considera como una denuncia contra la conducta indebida o negligente, tanto del juzgador como de algunos funcionarios judiciales. En el derecho Mexicano, se ha regulado como un medio para imponer sanciones disciplinarias, por lo que en realidad no tienen carácter procesal sino única y exclusivamente administrativo.⁶⁹

3.2.- CONCEPTO DE DENUNCIA.

Es la manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, y que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.

Mientras que Rafael de Pina, sostiene que la Denuncia es el acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal.⁷⁰

No debemos dejar de lado, lo que sostiene a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia dictada por la Primera Sala, Quinta Época, Parte XXIX, página 1742 del Semanario Judicial de la Federación, la cual a la letra señala:

“DENUNCIA, QUE DEBE ENTENDERSE POR TAL.- *Por denuncia debe entenderse la manifestación hecha a la autoridad judicial, de la existencia de un acto que merece sanción penal, con el objeto de que sea castigado, y aún cuando no se emplee la palabra denuncia, si lo pedido por el*

⁶⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano”, Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, página 3138.

⁷⁰ Rafael de Pina. “Diccionario de Derecho”. México, 2000, Editorial Porrúa, pag. 223

representante social, no es otra cosa que una delación de actos que se castigan con pena corporal, se cumplen los requisitos constitucionales, pues lo que fundamentalmente requiere la constitución, es el conocimiento fidedigno, por parte de la autoridad judicial, de hechos que merezcan pena corporal, para que el juez no proceda de oficio; de tal manera que la consignación significa una denuncia, que debe ser atendida, porque proviene del representante social a quien incumbe la persecución de los delitos.”

Expuesto lo anterior, podemos señalar que el término “Denuncia”, en su sentido amplio es utilizado para la persecución de los delitos. Sin embargo, y como se ha mencionado en el desarrollo del presente estudio, dicho término deberá entenderse exclusivamente para los efectos del ámbito administrativo.

3.3.- MEDIOS DE CAPTACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

Una vez conceptualizados los términos de Queja y Denuncia, resulta trascendente señalar que la captación de éstas, es competencia también de la Secretaría de la Función Pública de conformidad con lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 39 fracciones III, V, VIII, XI, y XIII; 79 fracción I; 80 fracción III, punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009; ordenamientos que refieren las siguientes instancias:

- a) Oficina del Secretario de Función Pública;
- b) Oficina del Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad;
- c) Dirección General de Atención Ciudadana;
- d) Órganos Internos de Control; y
- e) Supervisores Regionales.

Las quejas y denuncias también pueden ser captadas por las siguientes instancias externas:

- a) Oficina de la Presidencia de la República;
- b) Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República;
- c) Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- d) Gobiernos Estatales y Municipales;
- e) Poderes Legislativo o Judicial;
- f) Embajadas o Consulados de México en el extranjero; y
- g) Organizaciones no gubernamentales cuando así se convenga con ellas.

Amén de lo anterior, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, ha facilitado el acercamiento con el público usuario, poniendo a su disposición diversos medios de captación; entre ellas podemos destacar las siguientes:

3.3.1.- ATENCIÓN DIRECTA.

Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal, en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de la Función Pública, en Dependencias y Entidades, la Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el Extranjero.

3.3.2.- TELEFÓNICA.

Es la recepción que se realiza por esta vía. La Dirección General de Atención Ciudadana cuenta con el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL); este enlaza directamente a los interesados en la presentación de una queja o denuncia, con las dependencias o entidades competentes en cada caso.

3.3.3.- MEDIOS ELECTRÓNICOS.

Es la recepción que se hace a través del fax, Internet, o cualquier otro medio de esta naturaleza aportados por los descubrimientos de la ciencia.

3.3.4.- CORRESPONDENCIA.

Es la recepción que se realiza tanto en la Secretaría de la Función Pública, como en las Dependencias y Entidades, la Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el Extranjero, a través de los servicios de correspondencia o de mensajería.

3.3.5.- BUZÓN.

Es la recepción que se realiza a través de los buzones instalados en los diferentes inmuebles tanto de la Secretaría de la Función Pública, como en las Dependencias y Entidades, la Procuraduría General de la República y Consulados Mexicanos en el Extranjero.

Ahora bien, una vez recibida la queja o denuncia, por cualquiera de las vías antes señaladas, la instancia captadora deberá verificar que éstas, cuenten con requisitos indispensables para la identificación y seguimiento de la misma; entre éstos requisitos podemos destacar los siguientes:

- a) Datos del quejoso o denunciante: Nombre, edad, domicilio, entidad federativa, municipio y localidad, teléfono, nacionalidad y documento que acredite su identidad.
- b) Protesta de Ley: para que el quejoso se conduzca con verdad en sus manifestaciones, exhortándolo de las penas y delitos en que incurren los que declaran con falsedad.
- c) Datos del Servidor Público Involucrado: Nombre, cargo que desempeña, lugar de adscripción (*Dependencia, entidad o alguna institución pública*).

Sin embargo y de no contar con dicha información, podrá señalar la media filiación del servidor público.

Si en la queja o denuncia que se presenta, no se identifica plenamente al servidor público involucrado, ni la dependencia o la institución pública a la que se encuentra adscrito, se podrán efectuar las siguientes acciones:

- Acudir en compañía del usuario, al lugar donde se suscitaron los hechos, a efecto de identificar la dependencia o institución y al servidor público involucrado.
- En caso de que el servidor público sea identificado, se formulará a petición del interesado, acta de reconocimiento, en la que se hará constar el nombre y cargo del servidor público involucrado, así como su identificación plena.

d) Trámite y/o servicio, que originó la queja o denuncia.

e) Narración de los hechos.- Se redactarán los hechos que originaron la queja o denuncia, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas, la cual deberá contener:

- Tiempo: Día, mes, año y hora aproximada de los hechos;
- Lugar: Sitio específico donde ocurrieron los hechos;
- Modo o circunstancias de ejecución: Narración progresiva y concreta de los hechos, explicándose con detalle el orden en que acontecieron los mismos;
- Pruebas: Aquellas que pueden reforzar el dicho del quejoso.

f) Ratificación.- El quejoso o denunciante podrá ratificar, ampliar o modificar lo manifestado, firmando al margen y al calce para constancia.

- g) Firma del acta.- Al término del acta que se elabore con motivo de la queja o denuncia, se asentará la firma del servidor público facultado para su formulación y de quienes hubieran intervenido en ella y en su caso de dos testigos de asistencia.

3.4.- ELEMENTOS DE LA QUEJA Y DENUNCIA

La queja y denuncia como acto jurídico se puede definir como la manifestación de la voluntad expresada por una persona, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, por lo que los elementos esenciales para dichas figuras son los siguientes:

- a) La queja o denuncia deberá estar soportada por elementos o indicios que permitan a la autoridad llevar a cabo las investigaciones.
- b) En la queja o denuncia se deberán expresar las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución del hecho que se presume irregular, en que se encuentre involucrado un servidor público.
- c) Será responsabilidad del órgano interno de control, verificar que las quejas y denuncias reúnan los elementos descritos es decir:
 - Que exista la voluntad libre del interesado, sea persona física o moral, siempre que la primera no se encuentre afectada de sus facultades mentales o en estado de interdicción;
 - Que esa voluntad se manifieste con la formulación o presentación de la queja o denuncia, y
 - Que se formule con el propósito de hacer del conocimiento de la autoridad, la conducta presuntamente irregular en que incurrió un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; señalando las

circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución, con el fin de generar efectos de derecho.

3.5.- AUTORIDADES COMPETENTES

Para hablar del tema de Autoridad, resulta primordial partir del origen etimológico de dicha palabra; el cual se remonta a la siguiente definición: *“Potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia resulta indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario”*⁷¹. También se denomina autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad. En consecuencia los actos de autoridad, son aquellos que realizan los servidores públicos, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales.

En razón de lo anterior, y para los efectos del presente estudio, las autoridades competentes para conocer respecto de las quejas y denuncias, tiene su origen en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado *“De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”*, y en particular en el artículo 113, ordenamiento que a la letra dispone *“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 (...)**”*.

Así pues, la competencia de las autoridades para conocer y resolver las quejas y denuncias, es determinada de acuerdo a la naturaleza de los hechos, trámites y servicios; así como por la adscripción de los servidores públicos que se encuentren involucrados, en cada caso en específico.

⁷¹ De Pina, Rafael. Ob. cit. pag. 117.

Dicho lo anterior, y determinada la competencia, las quejas y denuncias podrán ser turnadas para su atención y seguimiento a:

- a) Otros poderes o Instituciones Autónomas: Las correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial, o a personas de derecho público de carácter federal en autonomía derivada de la Constitución Federal.
- b) Contralorías de los Estados: Las de competencia Estatal y Municipal. Cuando se trate de recursos federales, la Secretaría de la Función Pública, dará seguimiento hasta su conclusión.
- c) Órganos Internos de Control de las Dependencias, Entidades y Procuraduría General de la República: Aquéllas relacionadas con servidores públicos, así como con trámites y servicios de la Administración Pública Federal.

Asimismo, es importante señalar que de acuerdo a lo señalado en el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resultan competentes para aplicar dicho ordenamiento, en el ámbito de sus respectivas competencias las siguientes entidades:

- I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso de la Judicatura Federal;
- III. La Secretaría de la Función Pública;
- IV. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V. Los Tribunales del Trabajo y Agrario;
- VI. El Instituto Federal Electoral;

- VII. La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX. El Banco de México; y
- X. Los demás Órganos Jurisdiccionales e Institucionales que determinen las leyes.

No obstante lo anterior, resulta trascendental señalar que el 4° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala a las autoridades competentes para conocer de éstos asuntos al tenor literal de lo siguiente:

*“**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.”*

3.5.1.- ATRIBUCIONES.

El término “*Atribuciones*”, admitida en la doctrina jurídica, tanto por su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, al referir que éstas son los medios para alcanzar determinados fines; por lo que es natural que el número y extensión de dichas atribuciones, varían al cambiar los fines.

Por lo que el concepto de atribuciones, comprende el contenido de la actividad del Estado; es decir, lo que el Estado puede o debe hacer.

Así pues, tenemos que para efectos del presente estudio, las atribuciones conferidas a la autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, han sufrido a lo largo del tiempo diversas transformaciones, encaminadas todas ellas a la promoción, recepción y atención de quejas y denuncias; así como la práctica de investigaciones, actuaciones y demás diligencias que se requieran; a efecto de allegarse de los elementos probatorios necesarios, que permitan determinar fehacientemente la responsabilidad del servidor público involucrado; y se esté en posibilidades de turnar los expedientes, debidamente integrados al área de responsabilidades, para que ésta, en el ámbito de su competencia determine lo que en derecho corresponda.

Así pues, de manera enunciativa, más no limitativa, se han determinado algunas de las atribuciones encomendadas a las autoridades competentes en materia de Quejas y Denuncias, como a continuación se señalan:

- Establecer medios de captación con la debida promoción, señalización y de fácil acceso al público, para que los interesados formulen y presenten sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios;
- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer las sanciones aplicables en términos de Ley, con excepción de las que conforme a la normatividad aplicable, deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública;
- Proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios; informarle sobre los requisitos que deberá cubrir para su procedibilidad, así como el trámite que se dará a las mismas;

- Captar y clasificar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios a efecto de identificar las relacionadas con servidores públicos; de los seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes o reconocimientos relacionados con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, así como los reconocimientos al servidor público por el servicio prestado;
- Difundir y aplicar las normas, políticas y lineamientos que establezca la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, para regular el funcionamiento de los diversos medios e instancias de captación y atención de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía;
- Apoyar a las unidades o módulos de atención ciudadana ubicados en las dependencias, entidades o en la Procuraduría General de la República de que forme parte el Órgano Interno de Control de que se trate, a fin de verificar que operen de conformidad con la normatividad establecida y se ubiquen en las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios;
- Evaluar los medios de captación establecidos, con el propósito de verificar su efectividad en la operación y proponer, en su caso, las medidas correctivas y estratégicas de mejoramiento; así como valorar la cobertura de atención, para sugerir su ampliación cuando así proceda;
- Promover la capacitación periódica del personal responsable de la recepción de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a fin de proporcionar una mejor atención y servicio a la ciudadanía y asesorar en la formulación de las mismas a quien así lo requiera;
- Identificar las áreas de servicio con mayor afluencia de usuarios, y promover el establecimiento de módulos o unidades de atención

ciudadana, y hacerlo del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública y en su caso de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República.

3.5.2.- FACULTADES.

El concepto jurídico de facultad indica que alguien esta investido jurídicamente (por una norma de derecho) para realizar un acto jurídicamente válido, para producir efectos jurídicos previstos. Presupone la posesión de una potestad o capacidad jurídica encaminada a modificar válidamente la situación jurídica.⁷²

En razón de lo anterior, podemos señalar que en materia de quejas y denuncias, las facultades de las autoridades administrativas se encuentran claramente señaladas en los artículos 79 fracción I y 80 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2009, numerales que a la letra señalan:

“ARTÍCULO 79.-Corresponderá a los titulares de los órganos internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o en el de la Procuraduría, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I.- Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones respectivas en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción

⁷² De Pina, Rafael. Ob. cit. pags. 285 y 286.

o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido, y en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se llegue a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida.

II.- (...)

XII.- (...)"

“ARTÍCULO 80.- Corresponderá a los titulares de las áreas de responsabilidades, de auditoría y de quejas de los órganos Internos de control, en el ámbito de la dependencia o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría y sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I.- (...).

II.- (...).

III.-Titulares de las Áreas de Quejas:

1.- Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución, así como promover, captar, gestionar y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y a los programas en materia de atención ciudadana que deriven del Plan Nacional

de Desarrollo, de conformidad con la políticas y lineamientos que emita la Secretaría;

2.- Coadyuvar en la promoción, implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y prestación de servicios en las dependencias, entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3.- Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

4.- Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

5.- Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

6.- Las demás que les atribuya expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

3.6.- NORMAS Y PROCEDIMIENTOS APLICABLES PARA SU ATENCIÓN.

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 113 Constitucional, señala los procedimientos y autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En esa misma tesitura, el artículo 10 párrafo tercero de la citada ley, refiere que la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de su competencia establecerá las normas y procedimientos para que las quejas y denuncias sean atendidas y resueltas con eficiencia por la autoridad competente.

Para tal efecto la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, emitió un documento en el cual quedaron establecidos dichos procedimientos, el cual se procede a analizar a continuación.

3.6.1.- LINEAMIENTOS Y CRITERIOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS.⁷³

Con fecha 1° de abril de 2002, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, emitió un documento denominado "*Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos*", modificado el 13 de noviembre de 2003; documento de estricta observancia para todas aquellas unidades involucradas en el denominado proceso de atención ciudadana; entendiéndose por éste, todas las actividades relacionadas con la captación, seguimiento y conclusión de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, que prestan las diferentes dependencias y entidades federales.

⁷³ Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, emitidos el 1° de abril de 2002, por el C. Francisco Barrio Terrazas, entonces Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

El objetivo primordial de dicho documento, es el generar confianza y credibilidad en la actuación de la Administración Pública Federal, estableciéndose para tal efecto tres elementos esenciales:

1. El compromiso decidido de las dependencias y entidades, particularmente de las Secretaría de la Función Pública, la Dirección General de Atención Ciudadana y de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal.
2. Un seguimiento efectivo, minucioso y transparente de las peticiones que se formulen, teniendo informado al interesado desde la captación, hasta la conclusión del asunto; y
3. Una participación ciudadana responsable.

Asimismo, este documento pretende ser el vehículo de acción, en contra de los servidores públicos que dentro de sus funciones, se apartan de los principios que rigen su actuación, lesionando la confianza que la sociedad deposita en su gobernantes; motivo por el cual, el reto más importante en la atención de una queja o denuncia, recae en la respuesta oportuna, profesional y eficaz que emita la autoridad competente.

Así pues, atendiendo todo lo anterior, el proceso de atención ciudadana, ha sido estructurado en cuatro fases, como a continuación se ilustra:



En razón de lo anterior, la Secretaría de la Función Pública a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, ha pretendido constituirse en una unidad segura y confiable en la promoción de la participación ciudadana.

Resulta trascendente señalar que la propia Secretaría de la Función Pública, mediante comunicado oficial número DGAC/150/04, fechado el 2 de abril de 2004, el C. Director General de Atención Ciudadana, comunicó a los Titulares de los Órganos Internos de Control; así como a los Titulares de las Áreas de Quejas en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República, lo siguiente:

“(...) Los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos emitidos por el Secretario del Ramo, constituyen la normatividad interna de observancia obligatoria para quienes participan en el proceso de atención ciudadana, que regula el funcionamiento de los procedimientos que se llevan a cabo para la atención de quejas, denuncias y peticiones sobre trámites y servicios; atento a lo anterior y considerando que su carácter es exclusivamente interno, las acciones que se emitan durante la sustanciación de esos procedimientos, no deberán fundarse en dichos Lineamientos, habida cuenta que la facultad y sustento para recibir y tramitar las peticiones ciudadanas se encuentra prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en el propio Reglamento Interior (...).”

Mérito de lo anterior, resulta una clara falta de definición jurídica, creada por la propia autoridad administrativa, respecto al procedimiento de investigación de Quejas y Denuncias. Resultando primordial enfatizar, la poca credibilidad de los usuarios en la actuación de las autoridades administrativas.

3.7.- DELIMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.

El procedimiento de investigación de quejas y denuncias, nace jurídicamente con la elaboración de un acuerdo denominado “**Acuerdo de Inicio**”, con el cual formalmente la autoridad competente comienza la investigación, adquiriendo la obligación de tramitar y resolver las peticiones hasta su conclusión.

Así pues, las líneas de investigación establecidas en el acuerdo de inicio, pueden incrementarse o modificarse conforme a su desarrollo, justificándose con el acuerdo correspondiente; lo anterior, a fin de que se profundice en la misma, por lo que se deberá admitir y allegarse de cualquier medio que conduzca al esclarecimiento de los hechos, siempre y cuando no contravenga al derecho, la moral y las buenas costumbres.

Una vez identificado el servidor público presunto responsable, el Órgano Interno de Control competente de acuerdo a las características y naturaleza de los hechos imputables, podrá citar al servidor público involucrado a fin de que declare en relación con los hechos imputados en su contra y manifieste lo que a su derecho convenga; asimismo, aporte información y/o documentación necesaria para la debida integración del expediente. Lo anterior, deberá realizarse mediante oficio citatorio debidamente fundado y motivado, en el cual de manera clara y concreta se deberán describir los hechos motivo de la queja o denuncia, la autoridad ante la que va a comparecer, así como el lugar, fecha y hora en que deberá presentarse para el desahogo de una diligencia de carácter administrativo.

Resulta importante mencionar que cuando los hechos señalados en la queja o denuncia en contra de servidores públicos, se infiera la posible comisión de un delito, el Órgano Interno de Control competente, de conformidad con los artículos 21 Constitucional; 37 fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el 19 de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 117 del Código Federal de Procedimientos Penales y 66 fracción IX del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005; deberá informar al área o unidad jurídica de cada dependencia, para que ésta a su vez lo haga del conocimiento del Ministerio Público, debiendo acompañar las constancias correspondientes, para que éste en el ámbito de su competencia determine lo conducente.

Una vez que el Órgano Interno de Control, ha agotado las investigaciones correspondientes de una queja o denuncia, deberá resolver el asunto tomando en cuenta las pruebas y demás documentación que integra el expediente en cuestión, en cualquiera de los siguientes sentidos:

- Acuerdo de Archivo por falta de elementos;
- Acuerdo de Incompetencia;
- Acuerdo de Improcedencia; y/o
- Acuerdo de remisión del expediente para dar inicio al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Acuerdo de Archivo por falta de elementos.- Tal supuesto procederá cuando del análisis de la queja o denuncia, se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación, no se consideran suficientes para acreditar la presunta responsabilidad del servidor público involucrado, e incoar el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Acuerdo de Incompetencia.- Es la determinación emitida por el Órgano Interno de Control, en el sentido de abstenerse de conocer la queja o denuncia, por carecer de facultades para ello, cuando se acredite que el servidor público

involucrado, no pertenece a la dependencia o entidad de adscripción. En este caso, se deberá remitir el asunto al órgano interno de control competente, para los efectos legales conducentes.

Acuerdo de Improcedencia.- Éste se emitirá en aquellos casos en los que la queja o denuncia presentada, no contenga los datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público; es decir, que no cuente con elementos mínimos que permitan material y jurídicamente, iniciar la investigación, y que adicionalmente concurren cualquiera de los siguientes supuestos:

- a) Que la queja o denuncia, sea anónima y sin datos de localización del quejoso o denunciante.
- b) Que habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante no se cuente con datos de localización.
- c) Que habiéndose proporcionado nombre y datos de localización, éstos resulten falsos; y
- d) Que siendo contactable el quejoso o denunciante no atienda el requerimiento de información adicional por el Órgano Interno de Control.

Acuerdo de remisión del expediente para dar inicio al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.- Este se emite, cuando del procedimiento de investigación se derivan elementos suficientes para determinar el presunto incumplimiento de las obligaciones del servidor público, de acuerdo con lo dispuesto en la ley de la materia; turnando el asunto y el expediente de que se trate al área de responsabilidades, para que ésta, en el ámbito de su competencia determine lo que en derecho corresponda.

Haciendo hincapié que el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, es la consecución lógica y jurídica que funciona como el instrumento para poder

sancionar en su caso, a los servidores públicos que en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, no han salvaguardado los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

3.7.1.- INVESTIGACIONES DEBIDAMENTE MOTIVADAS.

Un principio fundamental de derecho es que los actos que emanen de autoridad, deben estar debidamente fundados y motivados, entendiéndose por estos conceptos lo siguiente:

Fundamentación.- Consiste en la cita del precepto legal aplicable al caso en concreto.

Motivación.- Son las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso en particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.⁷⁴

Principios que son tomados por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 del procedimiento (, ...)”*

En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sentado jurisprudencia respecto a la motivación y fundamentación de los actos administrativos, como a continuación se refiere:

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Parte 64, abril de 1993; Tesis VI. 2º. J/248 página 43 del Semanario Judicial de la Federación.

⁷⁴ De Pina, Rafael. Ob. cit. pag. 374.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso; y por lo segundo que también debe señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables; es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para considerar un acto autoritario como correctamente fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se están aplicando al caso concreto, es decir los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.”

Así mismo, resulta trascendente señalar que en el párrafo primero del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte tal principio, al señalar: “(...) *Para el cumplimiento de sus*

atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas (...)”.

No obstante lo anterior, dicho ordenamiento de ninguna manera refiere la fundamentación que resulta aplicable al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias. Pero si en cambio, en su artículo 47 refiere que todas las cuestiones relativas al procedimiento (entendiéndose por éste, al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades), no previstas en los títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; dejando a un lado, el procedimiento de investigación de quejas y denuncias.

Mérito de lo anterior, debemos señalar que el objetivo del presente trabajo, precisamente consiste en advertir la necesidad, de contar con un ordenamiento supletorio aplicable al procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias; por lo que, con el fin de acabar con la laguna jurídica existente a este respecto, sugiero que dicha supletoriedad corra a cargo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, precisamente por tratarse de un procedimiento de las características que se enmarcan en la citada ley.

3.7.2.- OPERATIVOS ESPECÍFICOS DE VERIFICACIÓN.

Dentro de las facultades que tienen asignadas las autoridades competentes para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se encuentra la de llevar a cabo programas específicos, tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones, a cargo de los servidores públicos.

Retomando esta idea, el segundo párrafo del artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que: “(...)

La Secretaría o el Contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso, los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca (...)”.

Por lo que a fin de dar cumplimiento a lo antes señalado, la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, ha puesto en marcha un programa denominado “**Usuario Simulado**”; el cual pretende ser un instrumento que permita captar permanentemente información sobre:

- Calidad y transparencia en los servicios públicos;
- Trámites a simplificar; y
- Satisfacción del usuario en el servicio referido.

Paralelamente pretende emprender acciones sobre:

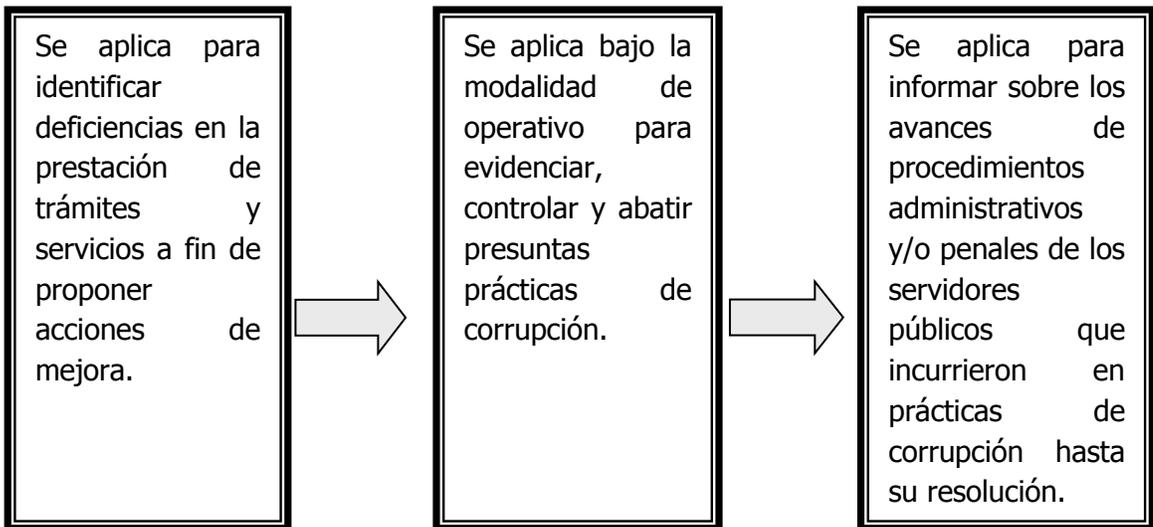
- Detección y combate a la corrupción;
- Instrumentación de propuestas de solución; y
- Seguimiento a compromisos de mejora.

Así pues, la estrategia de este programa opera precisamente con la figura de Usuarios Simulados, quienes son generalmente servidores públicos, prestadores de servicio social y ciudadanos en general, técnicamente preparados, quienes permanente e imparcialmente, de manera incógnita, evalúan a través de indicadores y simulación de trámites, la calidad de los servicios públicos y la detección de prácticas de corrupción.

Las estrategias que se han definido para el presente programa, se han determinado según su importancia en las siguientes fases: Preventiva, Correctiva y de Seguimiento; como a continuación se ilustra:

SEGUIMIENTO PREVENTIVA

CORRECTIVA



En razón de lo anterior, podemos concluir que el objetivo de un operativo en su fase correctiva, busca fundamentar administrativa y penalmente, las posibles irregularidades de los servidores públicos, procurando una mejora en la calidad y transparencia de los servicios a la ciudadanía en general. Sin embargo, la práctica de dicho programa ha traído aparejadas diversas inconsistencias, como lo es la falta de reconocimiento jurídico de este programa, como un medio probatorio eficaz, cuando la figura de usuario simulado, no se realiza por un servidor público, expresamente comisionado para tal efecto.

3.7.3.- SUPLETORIEDAD APLICABLE.

Como ya se apuntó anteriormente, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que *“En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”*.

Entendiéndose que la supletoriedad de dicho código, se refiere exclusivamente al procedimiento disciplinario de responsabilidades administrativas; y no así, al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias.

Sin embargo, en la práctica jurídica se ha continuado con la aplicación de manera supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles; circunstancia que ha traído consigo diversas inconsistencias en el procedimiento de investigación de quejas y denuncias, como analizaremos más adelante.

No cabe duda que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplica al *“Procedimiento Administrativo Disciplinario”*, puesto que dicha materia fue excluida de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en términos del artículo 1º Tercer párrafo, el cual señala:

ARTÍCULO 1º.- Las disposiciones de esta Ley son de orden y de interés público, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

(...)

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, **responsabilidades de los servidores públicos**, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con la materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el Título Tercero A.

A mayor abundamiento, resulta trascendente señalar que para la imposición de sanciones administrativas, ha sido aceptada por los Tribunales Federales, la aplicación supletoria de dicho código; por lo que de conformidad con el criterio

sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus páginas 87 y 49, volúmenes CXVIII y LXXII, respectivamente, Tercera Parte, Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, se establece:

“PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. *El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo la disposición expresa en la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, en el Código respectivo, el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador en ausencia de alguna disposición de la Ley el acto no puede agraviar al responsable.”*

“SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. *Debe estimarse supletoriamente aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que todos los procedimientos y leyes administrativamente federales.”*

Así pues, para los efectos del presente estudio, debemos entender que la supletoriedad a que hemos hecho referencia en este apartado, única y exclusivamente se constriñe al **Procedimiento Administrativo de Responsabilidades**; el cual inicia con la Instrucción del Procedimiento Administrativo, en términos del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; hasta la resolución que en su momento le recaiga.

Advirtiéndose con esto, la poca importancia y trascendencia que se le ha conferido al período de investigación de Quejas y Denuncias; sin tomar en consideración que en muchos de los casos, es precisamente en éste proceso indagatorio, cuando se integra y se sustenta la presunta responsabilidad administrativa del servidor público involucrado.

3.7.4.- INCONSISTENCIAS EN SU APLICABILIDAD.

Como ya hemos mencionado, durante el procedimiento de investigación de quejas y denuncias, continúa aplicándose la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles; circunstancia que por sí misma, ha generado diversas inconsistencias entre éste y algunas de las normas aplicables para la atención de quejas y denuncias. A continuación, señalaremos de manera enunciativa, más no limitativa, algunas de ellas.

Así pues, tenemos que mientras los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, emitidos por la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, señalan que *“(...) En caso de que no sea posible obtener la firma o ratificación de la queja o denuncia, o cuando ésta se presente de manera anónima pero que se hayan aportado elementos suficientes para investigarla (...), el Órgano Interno de Control, en ejercicio de sus facultades, seguirá conociendo el asunto hasta su resolución definitiva (...).”* Mientras que el artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala que *“Sólo pueden iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario (...).”*

En ese mismo sentido, podemos señalar la postura adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a este respecto.

Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Octava Época, Parte XIV-Julio, página 593 del Semanario Judicial de la Federación.

“FIRMA. PROMOCIONES QUE CARECEN DE ELLA.- *Cualquier escrito de la naturaleza que sea, sino presenta firma, a nadie obliga, y no existiendo autor o responsable del contenido del mismo, sería un contrasentido admitirlo, pues no se puede saber realmente si la voluntad de la persona a cuyo nombre se encabeza ese escrito, es la de hacer valer las pretensiones que en él se deducen.”*

Otra de las inconsistencias que podemos declarar, es lo señalado en los multicitados Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, emitidos por la Secretaría de la Función Pública, al referir que para efectos de comprobación de los hechos, *“(…) si sólo se cuenta con el dicho del quejoso o denunciante, en contra del servidor público, y en oposición, la declaración de éste contra lo señalado por aquél, se carecería de elementos suficientes para iniciar un procedimiento administrativo de responsabilidades.”*

Con tal aseveración, se vuelve a dejar a un lado la importancia que en sí mismo encierra el procedimiento de la investigación de quejas y denuncias; minimizando de manera trascendente muchas de las herramientas jurídicas existentes, que en su momento pudieran ser susceptibles de poder comprobarse y sustentarse con los medios probatorios idóneos.

Una más de éstas inconsistencias, radica en lo señalado por los traídos lineamientos, durante el proceso de investigación de quejas y denuncias, al señalar que *“Toda vez que las actuaciones que desarrolla el órgano interno de control en la etapa de investigación son de carácter interno y versan exclusivamente sobre los hechos denunciados, no se expedirán copias del expediente”.*

Denotándose con ésta circunstancia, algunos visos del ámbito penal, como se advierte de la lectura del párrafo segundo del artículo 16 párrafo segundo y séptimo del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual a la letra dice:

“Artículo 16.- (...)

A las actuaciones de averiguación previa sólo podrán tener acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda. (...)”

Contraviniendo con todo esto lo señalado en los artículos 278 y 279 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de supuesta aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ordenamientos que señalan:

“Artículo 278.- Las partes, en cualquier asunto judicial, pueden pedir, en todo tiempo, a su costa, copia certificada de cualquiera constancia o documento que obre en los autos, la que les mandará expedir el tribunal, sin audiencia previa de las demás partes.”

“Artículo 279.- Las copias certificadas de constancias judiciales serán autorizadas por el Secretario.”

Lo anterior, es sólo una muestra de las inconsistencias que a lo largo del tiempo, ha generado la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias; y como ya hemos mencionado, la creación de una verdadera incertidumbre jurídica, entre las partes que intervienen en el citado procedimiento; amén de la poca credibilidad que genera la autoridad en el desarrollo de este procedimiento.

CAPITULO 4

ADICIÓN DE UN CAPÍTULO EN EL CUERPO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EX PROFESO QUE PREVEA EL DESAHOGO DEL PROCEDIMIENTO INDAGATORIO DE QUEJAS Y DENUNCIAS A CARGO DE LAS ÁREAS DE QUEJAS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

En el presente capítulo, se señalan algunos beneficios que traería en sí misma, la adición de un capítulo en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la finalidad de que exista una normativa específica que prevea el desahogo del procedimiento indagatorio de quejas y denuncias a cargo de las Áreas de los Órganos Internos de Control, toda vez que existen múltiples lagunas en dicho procedimiento, por lo que resulta importante que exista una disposición que determine las líneas de investigación que deba seguir y aplicar el personal adscrito a dichas Áreas, con la finalidad de que se obtengan de manera precisa todos aquellos elementos probatorios que permitan concluir satisfactoriamente los asuntos procedentes.

Así mismo, es importante realizar un análisis de aquellas legislaciones que pudieran en su momento ser aplicadas como leyes supletorias al procedimiento de investigación de las Áreas de Quejas, tal es el caso de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y/o el Código Federal de Procedimiento Civiles, toda vez dichas disposiciones son las más acordes respecto a las diligencias que se realizan a fin de determinar los acuerdos de archivo o turno al Área de Responsabilidades en los Órganos Internos de Control, en virtud de que ambas Leyes contienen disposiciones que se pudieran considerarse en el procedimiento de integración de las Quejas o Denuncias.

4.1.- DETERMINACION DE VACIOS LEGALES EN EL ACTUAL SUSTENTO NORMATIVO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION A CARGO DEL ÀREA DE QUEJAS DE LOS ÒRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

Es importante señalar que la etapa de investigación efectuada en el Área de Quejas del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, cuenta con un fundamento Jurídico Sustantivo en el que se contempla su existencia; pero de igual forma carece de una norma Adjetiva o de Procedimiento, que determine las fases del proceso que se debe seguir, para integrar adecuadamente las probanzas suficientes y establecer la existencia o no de una responsabilidad administrativa atribuible a un servidor público, advirtiéndose de esta forma la existencia de una laguna en la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual pretende ser subsanada mediante el mecanismo marcado en la propia Ley Federal en mención, a través de la supletoriedad establecida en el artículo 47 del ordenamiento Legal supracitado, en cuanto a la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles; sin embargo, es de mencionar que el mismo resulta eficiente en el caso del desahogo y valoración de pruebas, así como en cuanto a las reglas de notificación, más no por lo que toca a las acciones de investigación, constituidas en requerimientos, términos para la radicación, de la ratificación, del tiempo que durara la etapa indagatoria o de recopilación de probanzas, ni mucho menos del cierre de la etapa o reglas para emitir el acuerdo que pone fin al Procedimiento de Investigación, ya que no describe figuras que sean equiparables a dichos preceptos, por lo que es necesaria la existencia de una adición de un capítulo en el cuerpo de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

A efecto de estar en posibilidades de poder efectuar una propuesta adecuada, y que pretenda subsanar la laguna existente dentro de la normativa que regula el actuar de las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control en la Secretaría de Educación Pública, es prudente señalar la diferencia entre

proceso y procedimiento, la cual desde el punto de vista del campo del derecho, se establece como Proceso: “el conjunto de actos que tienden a la producción de un acto determinado, por lo que cualquier actividad jurídica compuesta de diferentes actos con unidad en propósito, será un proceso”,⁷⁵ en cambio, cuando nos refiramos a procedimiento señalamos que procedimiento se ha considerado con un carácter formal, constitutivo de cada una de las fases o etapas en que se desenvuelve progresivamente el proceso, por lo que se determina que el proceso es función y estructura, y procedimiento es conducto integrado de actos que se ordenan a una finalidad jurisdiccional o no; conceptos que trasladados al punto de vista administrativo, constituyen la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponda a una autoridad administrativa.

En atención a lo antes señalado, es que el presente trabajo pretende definir la etapa de investigación del Área de Quejas como un proceso el cual se integre de tres etapas o tres procedimientos distintos siendo estos la radicación y ratificación, la etapa de investigación o instrucción y el cierre del proceso de investigación en el cual se definen los actos que constituyen cada procedimiento que integre el proceso de investigación, todo esto plasmado en la adición de un capítulo en el cuerpo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por lo que para efectos de precisar las etapas antes descritas quedarían de la siguiente forma:

La Secretaría, el Contralor interno o el Titular del Área de Quejas realizarán la investigación de quejas y denuncias mediante el siguiente proceso:

I. Presentadas las quejas y denuncias, se determinará la competencia y la procedencia de su radicación debiendo dictar proveído dentro de los tres días

⁷⁵Lucero Espinosa Manuel y Delgadillo Gutiérrez Luís Humberto, “Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso”. Editorial Porrúa. 2007. Pág. 225.

hábiles siguientes contados a partir de su recepción, en el cual se determine en qué consisten las presuntas conductas irregulares, el nombre del servidor público que incurrió en las mismas así como las acciones de investigación con las que dará inicio a la etapa de integración, previa notificación al denunciante.

II. A efecto de integrar la investigación respectiva el Contralor o el Titular del Área de Quejas, realizará las acciones de investigación que consideren pertinentes a fin de allegarse de elementos de prueba para acreditar o desvirtuar las conductas presuntamente irregulares que hayan hecho de su conocimiento; estando facultados para dirigir a las autoridades o dependencias requerimientos de documentación o información, citatorios a efecto de recabar testimonios o solicitar la colaboración de particulares o instituciones públicas a fin de cumplir con su labor, los cuales deberán otorgar un término de cinco días hábiles para ser solventados; se podrán realizar solicitudes a los servidores públicos o dependencias otorgando términos de tres días o veinticuatro horas, cuando por las características especiales de los hechos denunciados, cuando sea considerado así por el Titular del Área de Quejas, el Contralor interno o la Secretaría.

Las notificaciones de los citatorios a que hace referencia el párrafo anterior, deberán ser notificados de manera personal por lo menos con tres días de anticipación a la celebración de la comparecencia del servidor público requerido, asimismo el citatorio deberá contener el lugar, día y hora de la comparecencia y una narración donde describa, los hechos motivo de la queja o denuncia; asimismo la comparecencia del servidor público se levantará en atención a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley.

La etapa de instrucción deberá ser agotada en un plazo de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha de radiación de la queja o denuncia de que se trate, correspondiente a la Secretaría, el Contralor interno o el Titular del Área de Quejas, podrán ampliar el plazo hasta en dos ocasiones por treinta días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de dichas autoridades.

III. Concluido el término para efectuar la etapa de investigación, dentro de los quince días hábiles siguientes la Secretaría el Contralor interno o el Titular del Área de Quejas, dictarán acuerdo en el que se determine sobre la procedencia para turnar el asunto al Área de Responsabilidades, por contar con probanzas para ello o, en su caso, el archivo del mismo por falta de elementos.

IV. Concluida la etapa de investigación, deberá notificarse dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha del proveído respectivo, el resultado de la misma al quejoso o denunciante.

La Secretaría establecerá los manuales que contengan las normas y procedimientos para que sean atendidas las peticiones ciudadanas, relacionadas con trámites o servicios prestados por las entidades o dependencias, sean atendidas y resueltas con eficiencia, las cuales deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, con la finalidad de atender las diversas lagunas que se advierten dentro del procedimiento de investigación de las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control, es preciso incluir dentro del capítulo adicional que se propone, la supletoriedad de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere en su artículo 47 que todas las cuestiones relativas al procedimiento (*entendiéndose por éste al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades*) no previstas; así como la apreciación de las pruebas, serán observadas las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles; sin que se pronuncie en el citado ordenamiento, supletoriedad alguna respecto al procedimiento de investigación e integración de Quejas y Denuncias.

Mérito de lo anterior, y atendiendo la naturaleza de los actos emitidos por los Órganos Internos de Control, como autoridad administrativa, resulta conveniente evaluar la posibilidad de aplicar supletoriamente la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, al procedimiento de investigación e integración

de las Quejas y Denuncias. Lo anterior, tendría como consecuencia el considerar a dicho procedimiento indagatorio, como autónomo por su propia y especial naturaleza.

Lo anterior, de ninguna manera pondría en contraposición al procedimiento de Investigación de Quejas y Denuncias, con el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades; ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, la supletoriedad aplicable a dicha Ley, le resulta al Código Federal de Procedimientos Civiles; por lo que contrario a una división entre éstos ordenamientos, resulta la conjugación de éstos en el orden previsto; es decir, para los casos no previstos en el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; lo cual traería como consecuencia la heteronomía⁷⁶ que se busca en el citado proceso indagatorio; otorgando una mayor fuerza jurídica, respecto a las actuaciones de las autoridades facultadas, en el citado procedimiento indagatorio.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, para los efectos del "*Procedimiento Administrativo Disciplinario*"; desestimando la etapa de investigación e integración de elementos probatorios de las quejas y denuncias; sin que dicho procedimiento indagatorio sea reconocido como un procedimiento individual, por su propia y especial naturaleza.

Primeramente, debemos partir del hecho de que los actos, procedimientos y resoluciones que emite la Administración Pública Federal Centralizada, son de interés público y por tanto de aplicabilidad eminentemente administrativa. Así pues, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo en su Título Segundo

⁷⁶ De Pina Vara, Rafael.- "Diccionario de Derecho".- Editorial Porrúa, vigésima octava edición, México, Distrito Federal, página 308.

Heteronomía.- Calidad atribuida a la norma jurídica en virtud de la cual la validez y consiguiente fuerza de obligar, no depende de la voluntad de los sujetos a quienes va dirigida, manifestándose aún en el caso de oposición de éstos.

“Del Régimen Jurídico de los Actos Administrativos”, señala los elementos y requisitos del acto administrativo, como a continuación se menciona:

Asimismo, como ya hemos señalado anteriormente, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere en su artículo 47 que todas las cuestiones relativas al procedimiento (*entendiéndose por éste al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades*) no previstas; así como la apreciación de las pruebas, serán observadas las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles; sin que se pronuncie en el citado ordenamiento, supletoriedad alguna respecto al procedimiento de investigación e integración de Quejas y Denuncias.

4.2.- INEFICACIA DE LOS LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS EN LAS ÁREAS DE QUEJAS DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Las problemáticas más recurrentes durante la etapa de investigación, se encuentran vinculadas con la falta de atención oportuna de los requerimientos que son formulados a las Autoridades correspondientes, lo anterior ya que atienden las solicitudes fuera del término que les fue otorgado, o en su caso no solventan los cuestionamientos que se les formulan, o no remiten las documentales que se requieren, ya que aún cuando el artículo 8 fracción XVI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, representa un fundamento sustantivo de tal actuación dentro de la etapa de investigación, carece la misma de un sustento normativo adjetivo de carácter obligatorio, donde se establezcan los términos y las formalidades de las solicitudes y para su atención; ya que aún cuando a tal actuación podríamos aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, que señala en su artículo 297: “...Cuando la Ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán señalados los siguientes: I.- Diez días para pruebas, y II.- Tres días para cualquier otro

caso...”⁷⁷, dicha normativa hace referencia a una Actuación Judicial, en la cual se describe la práctica de actividades para el desahogo de probanzas, o el ejercicio de un derecho por alguna de las partes mismas que no existen en el desarrollo de la etapa de investigación; motivo por el cual, se advierte que no guarda relación con la figura de nuestro estudio, ya que nos referimos a la solicitud que formula el Titular del Área de Quejas, el cual está abocado a que los servidores públicos instruidos atiendan diligentemente sus requerimientos, mismos que están dirigidos a obtener documentales o informativos emitidos por las autoridades competentes, y no se refieren a una actuación dirigida al perfeccionamiento de una prueba, luego entonces el incumplimiento en que incurren los servidores públicos, por tal falta de atención a los requerimientos sustentados en el artículo 8 fracción XVI de la Ley en comento, puede presumirse que se encuentra viciado de nulidad, ya que es un acto de autoridad que aún cuando se encuentra debidamente fundado en cuanto a la existencia, no hay una formalidad establecida por la propia Ley, por tanto aun cuando se pretende sancionar a los servidores públicos que incurren en tales faltas y les sea aplicada una sanción administrativa de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pueden éstos en cualquier momento estar en posibilidad hacer valer la nulidad del acto de autoridad y quedar impunes en cuanto a su falta, sin que exista una medida que perfeccione tal problemática dentro de la etapa de investigación.

Lo antes descrito, se ve robustecido con el criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis de Jurisprudencia número 8/2008, la cual versa de la siguiente forma:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION O AUDITORIA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCION DISCIPLINARIA Y EL

⁷⁷Legislación de Amparo, Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial SISTA. Pág. 43.

PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Del análisis sistemático de las disposiciones correspondientes de la Ley federal de responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, se advierte que la resolución que culmina con la imposición de una sanción disciplinaria se apoya en la investigación o en la auditoría efectuada por los funcionarios competentes, ya que la finalidad de estas etapas es aportar a las autoridades sancionadoras elementos, informes o datos que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público federal. En efecto, existe tal vinculación en los procedimientos previsto por el legislador en dicha materia, que los vicios o irregularidades de la investigación o de la auditoría pueden trascender e influir, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución respectiva, de tal suerte que cuando el interesado demande su nulidad podrá hacer valer también toda clase de vicios de procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual estará constreñido a su estudio y resolución, en términos de los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2º de la Ley Federal de Procedimientos Contencioso Administrativo”.

Contradicción de tesis 257/2007-SS.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Octavo, ambos en Materia administrativa del Primer Circuito- 16 de enero de 2008.- Cinco votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Existen dos inconsistencias que se presentan durante el desarrollo de la etapa de investigación, mismas que se vinculan con la falta de un sustento adjetivo de las actuaciones que se derivan de la etapa; las que se traducen en la nula existencia de un procedimiento y del término para que se efectúe, y por tanto de una norma jurídica en la que se contemplen las formalidades de los requerimientos de autoridad, lo que se traduce en la falta de oportunidad, celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia de las acciones de investigación a falta de un procedimiento, y en su caso en una violación al principio de

legalidad, con lo que no se puede conseguir el fin propio del Órgano Interno de Control, el cual se describe como eficiente desarrollo de la función pública por parte de los servidores públicos; lo anterior, tomando en consideración que el concepto de que Función Pública es: “ el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el estado y sus servidores. Toda actividad estatal requiere de un personal administrativo eficiente e idóneo, para la atención de los servicios públicos y demás actividades del Estado...”⁷⁸, es decir a la actividad que desempeñan los servidores públicos de cada dependencia y unidad administrativa del Gobierno Federal.

El motivo de la falta de un sustento normativo adjetivo de la etapa de investigación efectuada por el Área de Quejas, se deriva de que los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, que rigen las actividades de investigación, no ostentan las características esenciales de una ley o reglamento administrativo, partiendo que del concepto de que “una Ley es una norma abstracta, general, imperativa creadora de situaciones jurídicas generales, de mandatos obligatorios, y en ningún caso de situaciones jurídicas concretas”⁷⁹, es decir es toda disposición por la que el Estado crea el Derecho a través de los órganos a quienes constitucionalmente incumbe la función legislativa, siendo estos las leyes, reglamentos, resaltando en el caso indicado que dichos lineamientos emanan de la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 fracción IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, entidad que evidentemente no cuenta con la función descrita anteriormente, por lo que dicho orden de normas no tienen obligatoriedad alguna.

Aunado a lo antes expuesto, es de señalar que aún cuando la Ley es la fuente más importante del derecho administrativo, éste cuenta con fuentes

⁷⁸Serra Rojas Andrés, “Derecho Administrativo Primer Curso”, Edit. Porrúa, Pag. 385.

⁷⁹Idem. Pag.175.

secundarias de igual importancia como el reglamento que “es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República”⁸⁰, caso en el que de igual forma no se contemplan los lineamientos supra citados, asimismo, dicho ordenamiento resulta distinto a la figura del Decretos el cual resulta una decisión administrativa que crea una situación jurídica concreta o individual; no obstante, todas esas limitantes podría existir la posibilidad de que los lineamientos antes descritos, fueran encuadrados en los dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual señala lo siguiente: “...Artículo 19.- El titular de cada Secretaria de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicio al público necesarios para su funcionamiento... Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación...”⁸¹; sin embargo, el ordenamiento que contempla cuestiones técnicas y de procedimiento para la atención de peticiones ciudadanas, entre las cuales se encuentran las quejas y denuncias, no cumple con tal disposición en vista de que no es emitido por el Secretario de la Función Pública, ni fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, por lo que podemos advertir que es una norma de carácter interno, que carece de obligatoriedad alguna para su observancia.

Por lo que es posible señalar que la etapa de investigación cuenta con un fundamento Jurídico Sustantivo, debidamente constituido por disposiciones legales debidamente emanadas de autoridades facultadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como son la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública; es decir, es “el Derecho

⁸⁰Serra Rojas Andrés Ob Cit. Pág. 197

⁸¹Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Compendio Básico de Normatividad Federal Tomo I, Edit. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, Pag 71.

Sustantivo o de fondo, que consiste en el conjunto de normas jurídicas de diverso linaje que establece los derechos o atribuciones y [obligaciones](#) de los sujetos a los que están dirigidas⁸²; no obstante, las normas de procedimiento o Adjetivas que rigen la etapa de investigación; es decir, “el Derecho de forma que constituye el conjunto de normas y principios que tienden especialmente a regular las relaciones jurídicas, comprendiendo las leyes procedimentales”⁸³, las cuales están consagradas en los Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos de Atención Ciudadana, no se encuentran debidamente constituidas, al no derivar de leyes o reglamentos creados por autoridades facultadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ello, así como tampoco por encuadrarse en el supuesto descrito por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que es posible apreciar que dicho ordenamiento carece del elemento de obligatoriedad, que la haga aplicable a cada uno de los servidores públicos de los cuales regula su actuar; por lo cual resulta necesario subsanar tal inconsistencia, para perfeccionar y constituir debidamente un procedimiento administrativo de investigación.

⁸²[www.cognitum.com/Diccionarios Jurídicos Profesionales/Diccionario de Términos Jurídicos](http://www.cognitum.com/DiccionariosJuridicosProfesionales/DiccionariodeTerminosJuridicos).

⁸³Idem. Diccionario de Términos Jurídicos.

CONCLUSIONES

1. La Secretaría de la Función Pública, ha desestimado el procedimiento de investigación e integración de Quejas y Denuncias, ya que no se ha dimensionado la trascendencia que en sí mismo encierra el citado procedimiento.
2. El procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias, se ha dejado a la libre interpretación de las autoridades competentes, sin que exista una homogeneidad entre éstas.
3. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no refiere en ninguna de sus partes, el procedimiento que ha de seguirse en la investigación e integración de quejas y denuncias; sin embargo, es claro que en tratándose del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, el citado ordenamiento señala claramente el procedimiento a seguir.
4. La Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Atención Ciudadana, emitió el documento denominado "*Criterios y Lineamientos Técnicos y Operativos*", el cual ha pretendido ser la herramienta que subsane las inconsistencias contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto al procedimiento indagatorio de quejas y denuncias. Sin embargo, la aplicabilidad de dicho documento no puede, ni debe considerarse de orden público; toda vez, que el mismo no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.
5. Consecuencia de lo anterior, y debido a la poca o nula normatividad relacionada con el procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias, las autoridades competentes han interpretado y aplicado la

misma, conforme a las necesidades de cada una de ellas, sin que exista un criterio definido respecto al procedimiento de mérito.

6. En ese mismo sentido, es importante señalar que derivado de la falta de normatividad aplicable al citado procedimiento de investigación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ha determinado la falta de justificación y motivación de los actos de autoridad, precisamente en el proceso indagatorio a que hemos hecho referencia.
7. Las autoridades competentes, en uso de sus facultades continúan con algunas prácticas anquilosadas en el desarrollo de la investigación, argumentando sigilo y discrecionalidad en el manejo de los asuntos; situación que por sí misma genera poca o nula credibilidad en la actuación de los Órganos Internos de Control.
8. Por lo que lejos de generar y fomentar una cultura preventiva, en cuanto a la erradicación de actos irregulares cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; los Órganos Internos de Control, han funcionado únicamente como una autoridad sancionadora en materia administrativa.
9. Mérito de lo anterior, considero que la aplicabilidad supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y/o el Código Federal de Procedimiento Civiles, en el procedimiento de investigación e integración de quejas y denuncias, resulta idóneo para tal efecto; amén de que por sí mismo generaría la certidumbre jurídica que se busca.
10. El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, continuaría desarrollándose como lo dispone la actual Ley de la materia, sin trastocar de manera alguna el Procedimiento Indagatorio de Quejas y Denuncias.

11. Una vez agotadas en el presente trabajo las figuras que componen la labor de las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control, correspondientes a la etapa de investigación que se practican en las mismas, derivado del presunto incumplimiento a las obligaciones que le confieren sus cargos o comisiones, es posible advertir que las Secretarías de Estado, son entidades que cuentan con un número elevado de Unidades Administrativas, todas destinadas al servicio de los ciudadanos de este país y cuya observancia, supervisión de las actividades de cada uno de sus funcionarios o servidores públicos, corresponden a los Órganos Internos de Control entes o entidades que se encuentra dirigidas por un Titular del mismo así como de sus respectivas Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas, los cuales cuentan con recursos financieros, materiales y humanos, que son proporcionados por la Secretaría correspondiente.
12. Siendo el fin de dichos Órganos coadyuvar en la aplicación de acciones dirigidas a fomentar la transparencia, rendición de cuentas y eficacia en los servicios que prestan las diversas Secretarías, implementando los procedimientos establecidos por la Ley, a efecto de inhibir y sancionar las prácticas corruptas y en su caso violatorias de los preceptos contemplados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
13. Actividades que se ven reflejadas en las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control con la aplicación de la etapa de investigación de quejas y denuncias, que implican el incumplimiento de obligaciones de los servidores públicos; así como la atención de peticiones relacionadas con trámites y servicios, diligencias que si bien es cierto cuentan con un fundamento sustantivo o de existencia contemplado en la supra citada Ley, no cuenta con el debido sustento jurídico adjetivo, es decir en el cual se establezca las etapas o procedimiento, donde se describa cada una de las actuaciones

efectuadas en las Áreas de Quejas, deficiencia que en su caso puede traer como consecuencia la nulidad de las actuaciones realizadas en dicha etapa.

14. En tal virtud, se realizó la propuesta que se consideró más oportuna a efecto de solventar tal laguna, la cual consiste en adición de un capítulo en el cuerpo de la ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ex profeso que prevea el desahogo del procedimiento indagatorio de quejas y denuncias a cargo de las áreas de quejas de los Órganos Internos de Control en los que se describe un proceso de investigación de quejas y denuncias situado en tres momentos como son la radicación, la investigación y el cierre de instrucción, los cuales se encuentran definidos en cuanto a términos de aplicación, así como con un párrafo en el que se señala la obligación de la secretaría de realizar la publicación en el diario oficial de la federación de un manual, donde se establezcan los procedimientos para atender peticiones ciudadanas, relacionadas con los trámites y servicios que presta la Secretaría de Educación Pública.
15. Con esta adición se buscaría delimitar, eficientar y transparentar la etapa de investigación practicada por las Áreas de Quejas de los Órganos Internos de Control, así como en cualquier dependencia del Gobierno Federal.

FUENTES CONSULTADAS:

Bibliográficas

PEREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Historia del Derecho Mexicano, Oxford, México, 2008.

HERRERA PEREZ, Agustin, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, primera edición, Carsa, México, 1991.

ARELLANO GARCIA, Carlos, El juicio de Amparo, segunda edición, Porrúa, México, 1983.

CHAVERP, Alfredo, Los Aztecas o Mexicas: Fundación de México-Tenochtitlán, Libro-México, México.

GUILLERMO F., Margadant, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, décima octava edición, Esfinge, México, 2002.

SOBERANES FERNANDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, décima segunda edición, Porrúa.

TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México.

DEL VAL BLANCO, Enrique, Nuevo Marco de Referencia en el Combate a la Corrupción, INAP, Praxis, México.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México.

QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional I, Porrúa, México, 1999.

RABASA O., Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, tercera edición, UNAM, México, 2002

CRUZ BARNEY, Oscar, Historia del Derecho en México, segunda edición, Oxford, México, 2002.

CANCHOLA HERRERA, Jesús J, Tríptico Constitucional Mexicano, Orlando Cárdenas V, México 1985.

CARPISO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, décima primera edición, Porrúa, México, 1998.

TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésimo cuarta edición, Porrúa, México, 2001.

ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, segunda edición, Oxford University Press, México, 1999.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Universidad Nacional Autónoma de México, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1996.

HARO BELCHEZ, Guillermo, Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1999.

SOLTERO ORTIZ Sergio Monserrit, Responsabilidades legales de los Servidores Públicos, cuarta edición, Porrúa, México, 2007.

GARCIA RAMIREZ Sergio, Derechos de los Servidores Públicos, Instituto Nacional de Administración Pública.

LANZ CARDENAS, José Trinidad, La Ley de Responsabilidades, un Código de Conducta del Servidor Público, INAP, Praxis, México, 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, sexta edición, Porrúa, México, 1993.

KELSEN, Hans, Compendio Esquemático de una Teoría General del Estado, Traducción al Español de Luis Legaz Lecambra, Labor, México, 1934.

BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1999.

XIFRA HERAS, Jorge, Curso de Derecho Constitucional, T. I

MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, Universidad Nacional Autónoma de México.

BELASIO, Alfredo, Estabilidad y Régimen Disciplinarios para el Empleo Público, Organización Mora Libros, Buenos Aires, 1991.

COMADIRA, Julio Rodolfo, La responsabilidad disciplinaria del funcionario público, Buenos Aires, 1996.

MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.

MABEL IVANEGA, Miriam, Las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

CANDA, Fabián Omar, Responsabilidad Penal de los Agentes de la Administración Pública, Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Ciencias de la Administración, Buenos Aires, 2001.

GUERRERO, Omar, La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, vigésima octava edición, México, 2000.

LUCERO ESPINOSA, Manuel y DELGADILLO GUTIERREZ, Luís Humberto, Compendio de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2007.

SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Porrúa, México.

Hemerográficas

TORO, Alfonso, “Las Instituciones Judiciales de los Pueblos Indígenas” Revista General de Derecho y Jurisprudencia”, Tomo II

Legislativas

Constitución Federal de 1824

Diario Oficial del 21 de febrero de 1940

Código de Conducta de los Servidores Públicos de la SECODAM

Ley de Responsabilidades de Juárez, suscrita el 3 de noviembre de 1870

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Código Penal para el Distrito Federal

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

Código Federal de Procedimientos Civiles

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Electrónicas

<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>

[www.cognitum.com/Diccionarios Jurídicos Profesionales/Diccionario de
Términos Jurídicos.](http://www.cognitum.com/DiccionariosJuridicosProfesionales/DiccionariodeTerminosJuridicos)