



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
Con estudios incorporados a la
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

**“PROBLEMÁTICA EN TORNO A LA DECLARACION DE
SITUACION PATRIMONIAL EN EL AMBITO MUNICIPAL DEL
ESTADO DE SONORA”**

TESIS

Que presenta:

ARIEL ZOILO DE LA PUENTE AGUILAR

PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

DIRECTOR DE TESIS: DR. JOSÉ ANTONIO LOZANO DÍEZ

México, D.F.

2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	4
<u>CAPÍTULO 1</u>	
<u>ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</u>	
1.1 Conceptos básicos.	8
1.2 Responsabilidad	14
1.3 Antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos.	
1.3.1 México prehispánico	27
1.3.2 En la Época Colonial	29
1.3.3 México independiente	31
1.3.4 Reconstrucción del país	34
1.3.5 México contemporáneo	36
<u>CAPÍTULO 2</u>	
<u>MARCO JURÍDICO</u>	
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	41
2.2 Ley federal de responsabilidades de servidores públicos	43
2.3 Constitución del Estado de Sonora	54
2.4 Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios (Sonora)	57
2.5 Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora	62

CAPÍTULO 3

DEFICIENCIAS Y OMISIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES

DEL SERVIDOR PÚBLICO

3.1 Control legal del servidor público	65
3.2 Deficiencias y omisiones	66
3.3 Hecho, acto u omisión en materia de responsabilidades	67
3.4 Infracciones administrativas genéricas	70

CAPÍTULO 4

CASOS Y PROPUESTA

4.1 Eficacia de la norma	75
4.2 Casos específicos	76
4.3 Propuesta de reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora	80

<u>CONCLUSIONES</u>	84
---------------------	----

<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	87
---------------------	----

<u>GLOSARIO</u>	92
-----------------	----

INTRODUCCIÓN

La revisión de la conducta de los servidores públicos en ejercicio de su cargo, tanto en México como en el mundo, es un tema que desde siempre ha estado en la mira de la sociedad, ya que si bien debe haber honestidad en su actuar en la labor encomendada, no pocas ocasiones resulta ser todo lo contrario.

El presente trabajo aborda el tema de las distintas responsabilidades en que pueden llegar a incurrir los servidores públicos, empezando por la delimitación de quienes, de acuerdo a nuestra actual legislación, son considerados como tales, así como las distintas acciones u omisiones que los pueden hacer acreedores a una sanción de tipo administrativo o penal.

La evolución en su regulación nos muestra un intento por el legislador de definir y regular este ámbito tan importante dentro del control del poder público, sin embargo, aún faltan muchos rubros que atender de manera más concreta, ya que la realidad ha dejado más que constatado que siguen faltando reglas claras para establecer específicamente las omisiones como causales de responsabilidad ya que estos no están específicamente establecidos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Sin duda, el descrédito de la burocracia pública en los tiempos recientes, es una percepción ampliamente generalizada. Es común escuchar hablar de ineficiencia como características que definen la esencia de la administración. En el marco de esta impresión colectiva, los gobiernos poseen graves dificultades para que la legitimidad de su accionar no se encuentre muchas veces profundamente afectado por el accionar administrativo. La importancia del estudio de la Administración Pública y sus funcionarios que la ejecutan reside en que la misma remite a asuntos de Estado y de gobierno, encontrándose atravesada por una gran cantidad de conflictos y oposición de intereses. Su importancia emerge en

gran medida bajo la consideración de que la calidad del desempeño de las organizaciones gubernamentales determinará en alguna medida la manera en que la política gubernamental es ejecutada por los servidores públicos y percibida por los ciudadanos.

Es así como surge en nuestro sistema de responsabilidades al aplicar a los servidores públicos una serie de disposiciones con la finalidad de mantener esquemas de control a fin de evitar que se den esquemas de impunidad que violenten la norma administrativa, logrando que se mantengan sin sanción las faltas cometidas por la burocracia; por ello debemos buscar que nuestro régimen legal de responsabilidades se mejore y fortalezca para otorgar mayor certidumbre a los gobernados a través de la figura de seguridad jurídica, toda vez que en la corrupción, el sujeto pasivo del delito realmente es, en el fondo, la ciudadanía.

Al momento de efectuar una revisión a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y Municipios del Estado de Sonora observamos que se establece como única sanción ante la omisión de la presentación de la declaración de situación patrimonial el dejar sin efectos el nombramiento del servidor público. Esta sanción tiene muchas lagunas debido a que el servidor público es suspendido únicamente mientras presenta su declaración patrimonial o en su caso es separado de su trabajo.

Por otro lado existen numerosas faltas en relación a una inadecuada integración de la declaración patrimonial como son la entregarla fuera del plazo, que no se encuentre bien integrada, que la información proporcionada esté incompleta, que se omitan datos, etc.

Es así como en este momento se aplican sanciones que marca la ley para estos casos pero queda al entero arbitrio del contralor el determinar o no si se inician los procesos. Por lo que consideramos que se debe establecer específicamente

las omisiones como causales de responsabilidad ya que estos no están tipificados en este momento.

Cabe no olvidar que la declaración de situación patrimonial nació con la misma ley de responsabilidad de los servidores públicos (federal) y fue replicada en los estados y representa una de las obligaciones más importantes de todo servidor público, mecanismo de rendición de cuentas y establecimiento de responsabilidades administrativas.

En la presente investigación se analizarán una serie de situaciones a través de casos específicos, su problemática en la aplicación de la normatividad, presentando a su vez una propuesta de solución con la reforma a la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (Sonora) y de los Municipios, esperando con esto contribuir a combatir la impunidad y promover gobiernos con servidores públicos honestos y eficientes.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

Se enfoca al estudio del problema que enfrenta particularmente el estado de Sonora en su sistema de responsabilidad de los servidores públicos, pero se toma como referente el marco de la ley federal en comento.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el esquema de sanciones ante faltas por omisión o integración de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos en el estado de Sonora, con la finalidad de establecer causales de responsabilidad ya que estos no están tipificados en este momento.

METODOLOGÍA

Para realizar este trabajo, se van a utilizar los siguientes métodos de investigación:

Investigación bibliográfica, ya que se analizarán los temas de responsabilidad de los servidores públicos, conceptos básicos, antecedentes, marco legal, lo anterior en libros, revistas especializadas, Internet, periódicos.

Método de análisis de la información:

Método analítico. Una vez teniendo las fuentes documentales se procede a llevar a cabo un análisis detallado de la información, esto significa que se redactará cada uno de los capítulos.

Método sintético. De manera paralela se efectuarán síntesis de cada uno de los apartados de la tesis, para ir encaminando la reflexión del tema.

Método deductivo. Todo lo anterior nos llevará a establecer esquemas de sanciones ante faltas por omisión o integración de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos en el estado de Sonora.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la responsabilidad de los servidores públicos a través de su Título IV. Esta responsabilidad dependiendo del hecho o acto que se cometa u omita puede ser: política, penal, administrativa, civil o patrimonial.

Sin embargo, para abordar el tema que nos ocupa, en primer lugar es necesario conocer algunos conceptos básicos con el objeto de que puedan comprenderse mucho mejor los temas que se analizarán.

1.1 Conceptos básicos.

Funciones del Estado

Cuando se habla de las funciones del Estado, se hace referencia a: “el ejercicio real y efectivo del poder, pueden definirse como las direcciones de la actividad del Estado para cumplir sus fines.”¹ De modo simple podemos afirmar que las funciones equivalen a lo que hay que hacer para realizar los fines del Estado.

“En el Estado contemporáneo se reconocen tres funciones básicas: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional.”² Estas tienen correspondencia con la tridivisión de poderes, es decir, cada una de las ramas del poder público está instituida para llevar a cabo por regla general una de esas funciones. Sin embargo, cada vez es más evidente que al lado de estas funciones clásicas han

¹ Moreno Rodríguez, Rodrigo, Concepto, naturaleza y fines de la administración pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2008, p. 88.

² García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 2004, p. 24.

existido y cada vez con mayor fuerza, otras que no encuadran en dicha clasificación, se trata de la función constituyente, la función electoral, la función de control y otras que se han venido desagregando de la función legislativa y ejecutiva, tales como la función reguladora que cumplen en México ciertos órganos. A continuación se refieren algunas definiciones de las funciones tradicionales, incluyendo en primer lugar la función constituyente, en estas definiciones prima un criterio material:

Función constituyente:

Puede definirse como la actividad creadora de la norma fundamental, el rasgo más esencial de la Constitución es que es un conjunto de normas fundamentales que sirven para "constituir" el Estado.

Función legislativa:

Por una parte se trata de la misión de decidir en relación con el contenido de la actividad estatal, es decir formular a partir de la Constitución, cuáles son los cometidos del Estado y por otra, consiste en regular de modo general las conductas. La función legislativa se caracteriza por el poder de iniciativa que traduce y la fuerza jurídica que el resultado de dicho poder implica.

Función jurisdiccional:

Es la función relativa a la decisión de cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva.

Como se desprende de su nombre "a la jurisdicción le corresponde decir el derecho, esto es, constatar la existencia de la norma jurídica, señalar su alcance

y decidir su aplicabilidad a casos concretos, con "fuerza de verdad legal" que da base entonces para otorgarles a sus decisiones la autoridad de cosa juzgada."³

Función administrativa:

Actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos. "Tiende a concretar en hechos la actividad estatal".

Tiene un objeto perfectamente definido: realizar concretamente determinadas tareas que el derecho ha puesto a cargo de las entidades estatales. Administrar es hacer, traducir en hechos los mandatos contenidos en las normas cuando necesitan ejecución material.

Podemos definirla como lo hace Sayagués Laso, se trata de una actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales.⁴

Servicio público. "Se entiende por servicio público toda actividad material de las diversas entidades u órganos gubernativos por razón del régimen legal establecido, de tal suerte que sólo pueda calificarse apropiado el que se realice en plena congruencia con tal orden legal, esto es que debe haber formalización de las tareas que la ley les encomiende, pues la inobservancia de las formalidades previstas por ella puede ser impugnabile por los gobernados, así como las que se ejecuten a pesar de no estar previstas, por tanto, es derecho de los gobernados combatir esos actos tanto por razones de ilegalidad como de informalidad, y además de que pueden existir actos de más gravedad, como la inconstitucionalidad."⁵

³ García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 2004, p. 42.

⁴ Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, tercera edición, Montevideo: , 1993, p. 46.

⁵ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, p. 45.983.

“El servicio público deriva de las relaciones establecidas entre las instancias de gobierno y la población; a diferencia de los servidores públicos que representan la porción concreta de esas relaciones y forman parte del sistema de medios, recursos y actividades guiados con la finalidad del bienestar social que en determinadas ideologías políticas se determina con la idea tomista del bien común”.⁶ Las labores de los servidores públicos se encaminan siempre a la realización de diversos derechos de los mexicanos.

“La esencia de sus derechos se puede cristalizar mediante un servicio público con apego irrestricto a las leyes, que se traduce en el manejo transparente de los recursos; lealtad al deber; imparcialidad en la actuación y eficacia en el desempeño de las funciones asignadas.”⁷ Por tanto, para el régimen ético y jurídico de la Administración Pública, resulta inadmisibles la realización de actos u omisiones contrarios a las normas que rigen el servicio público.

Servidor Público. “El término servidor público se refiere a la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado.”⁸

Es interesante observar que, dentro del gran ámbito de los servidores públicos existe una clasificación, que puede llevar a establecer una jerarquía que distingue a unos servidores de otros de acuerdo a las funciones que desempeñan cada uno de éstos.

“Precisamente de esas funciones se desprende que en la práctica y en la vida cotidiana todavía se emplee el término funcionario público, a pesar de que una de

⁶ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, UNAM, México, 2006, p. 59.

⁷ Madrid H., Miguel de la, La Política de la Renovación, Edit. Diana, México, 1ra Edición, 1998, p. 10.

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 85-86.

las pretensiones de las reformas al título IV constitucional, fue suprimir el término de funcionario público, por el de servidor público.⁹

De acuerdo con Daniel Diep Diep,¹⁰ es servidor público toda persona física electa, contratada o designada para desempeñar atribuciones encomendadas por las leyes a los órganos de gobierno de cualquier rango, nivel o jerarquía.¹⁰

Podemos concluir que los servidores públicos son quienes dan concreción y vida a las tareas de la función pública a cargo de los órganos gubernamentales, las cuales desde sus expresiones laborales más sencillas hasta las más especializadas, representan un punto fundamental dentro de todo Estado de Derecho.

En nuestro régimen, los valores de igualdad, libertad y seguridad, se enlazan siempre con los principios de actuación de los servidores públicos: “la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y eficiencia.”¹¹

En este marco, es donde el concepto de la responsabilidad cobra uno de sus más altos significados, una vez que con él se alude al código de conducta por el cual se enmarcan las acciones de quienes le dan vida y operatividad a la presencia del Estado. De aquí precisamente, que el código ético para los servidores públicos, se defina con valores y con deberes como parte fundamental para la realización de los preceptos de nuestra Constitución.

Funcionario público. “Funcionario proviene de función, del latín *funtio-onis*, sustantivo que se entiende como acción y ejercicio de un empleo, facultad u oficio, entre otras acepciones. Funcionario es la persona que desempeña un empleo de cierta categoría e importancia”.¹ También puede entenderse como

⁹ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, p. 45.983.

¹⁰ Diep, Diep, Daniel, El Recurso Administrativo en México. México. 2001. Porrúa. p. 18.

¹¹ Arellano Rabiela, Sergio C., Derechos Humanos y Servicio Público, Ediciones Delma, México, 2009.

persona afecta, con carácter permanente, como profesional, a un servicio del Estado, del municipio o de cualquier corporación de carácter público”.¹²

Ma. de los Ángeles Gual, define al funcionario público como “toda persona incorporada a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulados por el Derecho Administrativo.”¹³

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano,¹⁴ “el funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.”

Para una mejor comprensión se presenta un cuadro comparativo que pretende exponer la diferencia entre servidores públicos y funcionarios públicos:

Comparativo entre Servidores públicos y Funcionarios públicos.	
SERVIDOR PUBLICO	FUNCIONARIO PUBLICO
<p>Todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales e incluye: Altos funcionarios (por elección popular o por nombramiento) Funcionarios⁸ y, Empleados.⁹ Todos con el adjetivo de públicos por desarrollarse</p>	<p>Es un servidor público designado por disposición de la ley, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.</p> <p>* Es titular de órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, por lo que suele denominárseles en la doctrina Altos funcionarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales. - Poder Legislativo: diputados y senadores. - Poder Judicial: los magistrados de la Suprema

¹² De Pina Vara, Rafael, Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 296.

¹³ Gual, Ma. De los Ángeles, Guía legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario, Ediciones Catálogo, Barcelona.

¹⁴ Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, D-H, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 1500-1502.

<p>en el ámbito gubernamental. * Por su régimen especial pueden ser de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados;</p>	<p>Corte de Justicia de la Nación. - En los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. - En los municipios: los presidentes municipales, los regidores y los síndicos. * Representan al órgano del cual es titular tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares. * La legislación laboral los considera como trabajadores de confianza. * Realizan actos de autoridad. * Tienen investidura especial * Pueden ser revocados del cargo * Removidos en cualquier tiempo * El ejercicio de sus funciones no es permanente. * Sus funciones implican la voluntad estatal.</p>
--	--

Los tratadistas clasifican a los servidores públicos de nuestro país en tres niveles:

- 1) Los altos funcionarios;
- 2) Los funcionarios de mandos medios e inferiores;
- 3) Los empleados públicos o personas que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión de la naturaleza que fuere en el ámbito federal.¹⁵

1.2 Responsabilidad

“Desde el punto de vista etimológico la palabra responsabilidad es decir, *responsum* –en un sentido restringido responsable- significa el obligado a responder de algo o de alguien.”¹⁶

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española la responsabilidad tiene las siguientes acepciones:

¹⁵ Op. Cit.

¹⁶ Responsabilidad del Estado, en: <http://cnh.gob.mx/documentos.chivos/wtd9d1r6.html>

- “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.
- Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.
- Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.”¹⁷

La Enciclopedia Jurídica Mexicana establece que:

“Por responsabilidad puede entenderse la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga una ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar.”¹⁸

Como es de observarse los elementos que se distinguen en las anteriores definiciones son:

- Daño o perjuicio.
- Obligación.
- Reparación.

Cuando hablamos de responsabilidad, se entiende como el detonante del procedimiento disciplinario, ya que en términos llanos es: la obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro cualquier pérdida o daño que se hubiera causado a un tercero y en el orden social se puede definir como la respuesta que se espera

¹⁷ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición

¹⁸ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 168.

de alguien para cumplir con ciertas encomiendas, mandatos, reglas, obligaciones, etc., más allá de lo preestablecido por una sociedad.

Por otro lado el maestro Carrillo Flores nos habla sobre el desarrollo de la responsabilidad del Estado diciendo que “el precepto, inspirado principalmente en la doctrina y la jurisprudencia francesas sobre la materia...significó un avance con respecto al sistema previsto en el Artículo 1928 del Código Civil Federal, que solamente daba al particular una acción subsidiaria frente a la administración después de que hubiese sido condenado el funcionario responsable.”¹⁹

“Después de un tiempo, fue abrogada la ley de 1941, y el pequeño avance que existía en nuestra legislación para alcanzar un pleno Estado de Derecho, a través del establecimiento de la vía para reclamar en forma directa del Estado la reparación de los daños y perjuicios causados a los particulares por la actuación de los empleados públicos en ejercicio de sus funciones, se anuló por completo, de tal forma que nuestra legislación retrocedió al año 1928, mostrando esto que al parecer, no se quería dar el gran paso para reconocer que el solo ejercicio de la función pública puede ocasionar daños a los particulares, y que el Estado tiene la obligación de repararlos, en los términos que establecía la referida *lex aquilia*.”²⁰

1.2.1 Responsabilidad de los servidores públicos

Orozco Henríquez, en los comentarios que hace en torno a las responsabilidades de los servidores públicos, en la colección “*Derechos del Pueblo Mexicano*”, Tomo X, opina que “el establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido una preocupación constante en todo sistema democrático constitucional y una de las características

¹⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo X, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 689.

²⁰ Vanossi, Reynado, *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*, México, Editorial Universitaria, 2002, p. 102.

esenciales de todo Estado de Derecho para evitar el abuso del poder. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los ordenamientos constitucionales que desde nuestra lucha por la independencia nos han regido, a fin de lograr el eficaz desempeño de los deberes inherentes a sus respectivos cargos.”²¹

Así, se ha buscado que los trabajadores del Estado estén sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública debido a la particular situación que presentan. En este sentido, cuando en el ejercicio de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, provocan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, que van de acuerdo a los órganos que intervienen, al régimen legal aplicable, a los procedimientos para su aplicación, y a la jurisdicción cuya competencia corresponde.

En el mismo sentido, Gabino Fraga reitera que “la falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, misma que puede ser de orden civil, de orden penal, o de orden administrativo. Dicho de otra forma, cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal, pudiendo ser sancionables todas de manera independiente por la autoridad competente.”²²

Así, una de las premisas fundamentales de nuestro sistema de es que se integra por cinco diferentes tipos de responsabilidades, donde la penal y civil están reguladas por las leyes de la materia correspondiente. Por su parte, la política se

²¹ Carrillo Flores, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 21.

²² Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimo tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, p. 169.

encuentra reglamentada en nuestra Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su título segundo (LFRSP).

Delgadillo Gutiérrez, señala que “cuando los servidores públicos provocan daño o lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal y les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.”²³

Es así como los servidores públicos son sujetos de responsabilidad por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones. En México en materia de responsabilidades de los servidores públicos encontramos dentro del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuatro tipos de responsabilidades:

- Responsabilidad política
- Responsabilidad penal
- Responsabilidad civil
- Responsabilidad administrativa

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 94.

Responsabilidad política.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Mexicana, la responsabilidad política: “Es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los [servidores públicos] mencionados en el artículo 110 de la Constitución.”²⁴

El juicio político tiene como antecedentes remotos al *Impeachment* inglés, y como antecedente mediato al *Impeachment* norteamericano.²⁵

Es un término utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.²⁶

Como líneas arriba se ha comentado, "el juicio político es producto del sistema implantado en Estados Unidos, que a diferencia del europeo, no puede aplicar además de las sanciones políticas las penales que puedan corresponder.

Para Hamilton, el juicio político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción penal o patrimonial de un acto indebido. Hamilton destacó la importancia de separar la responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario inflige a la comunidad política, ésta debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después de un procedimiento seguido ante un órgano político.

²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Q-Z, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 283.

²⁵ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, Tomo I-O, México, 1999, p. 1867.

²⁶ Op. Cit.

Alexis de Tocqueville también explicó la naturaleza política o administrativa del mismo, mereciéndole el comentario de que resultaba menos hostil a la división de poderes que el sistema europeo.

La doctrina del siglo XIX estaba en desacuerdo con el término juicio. Eduardo Ruiz, argumenta que no se debe denominar juicio porque no se aplica ninguna sanción o castigo al infractor, sino que sólo constituye un correctivo natural para remover al funcionario.

La doctrina americana ha considerado que realmente se trata de un procedimiento mediante el cual sí se puede aplicar una sanción de esencia política y no penal, pero que constituye finalmente un castigo para el funcionario ya que se logra moverlo del cargo y en ocasiones inhabilitarlo.²⁷

Raúl F. Cárdenas señala que "la naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso, del alto funcionario que ha perdido la confianza pública; por lo tanto es ajeno a la actividad judicial". Asimismo afirma que, "el juicio político tiene una jurisdicción especial, que se caracteriza por la naturaleza de los actos u omisiones en que incurren los altos funcionarios en el desempeño de sus funciones, que obliga a un cuerpo político, momentáneamente investido del poder de juzgar, a separarlos de su encargo e inhabilitarlos para desempeñar otro, dentro del lapso que fije la ley, en virtud de haber perdido la confianza, y para que si el hecho tuviera señalada otra pena en la ley, queden a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y consignen con arreglo a ella".²⁸

Tanto la Constitución como la Ley Federal de Responsabilidades establecen la procedencia del juicio político por actos u omisiones de los servidores públicos

²⁷ Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Op. Cit., p. 343.

²⁸ Op. Cit.

señalados, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Estos actos u omisiones, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley son los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas (f. I); el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (f. II); las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales (f. III); el ataque a la libertad de sufragio (f. IV); la usurpación de atribuciones (f. V); cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados, etc.

Responsabilidad penal.

La fracción segunda del artículo 109 de la Constitución señala que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.”

“Deber jurídico de sufrir la pena, que recae sobre quien ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.”²⁹

La responsabilidad penal aplicada a la materia de los servidores públicos es aquella en la que una vez que el Congreso de la Unión ha valorado la existencia y la gravedad de los actos u omisiones del servidor público y éstos tienen el carácter delictuoso se formula la declaración de procedencia en términos de lo que establece la LFRSP y la legislación penal respectiva.

En el Código Penal Federal se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, a continuación procede mencionar los delitos a que nos referimos:

²⁹ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 168.

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

Responsabilidad civil.

En lo que se refiere a la responsabilidad civil de los servidores públicos, el artículo 111 señala que “en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.” Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Para algunos juristas la responsabilidad civil se considera como: “La obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le han causado.”³⁰

En el Artículo 109 Constitucional se establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos pero no se define la responsabilidad civil. Solamente en el párrafo octavo del Artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. Podemos decir que la

³⁰ Sáenz, Carlos María, La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, La Ley, Buenos Aires, 1999, p. 31.

responsabilidad civil se da por causar daños o perjuicios, valuables monetariamente.

Conforme a lo expuesto, la responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados *en ejercicio de sus funciones*, que causen daños a los particulares.

Y de acuerdo con Luis Humberto Delgadillo, la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “nadie tiene derecho de dañar a otro”, y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con Luis Humberto Delgadillo, este tipo de responsabilidad se integra con los siguientes elementos:

a) **Sujetos:** “refiere a que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado en ejercicio de sus funciones, pues si se produce cuando no actúa investido del cargo, no le es imputable en su carácter de servidor público. El responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter.”³¹

³¹ Delgadillo, Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derechos Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989, p. 121.

b) **Acción u omisión:** “es indispensable que el daño sea producido por una actuación humana, contraria a lo que la ley establece o haya omisión de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad.”³²

c) **Daño:** elemento objetivo y esencial de la responsabilidad, éste puede ser material o moral; al respecto, el Artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal (CCDF) lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación, y el Artículo 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Y se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

d) **Nexo causal:** “implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce. La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles.”³³

³² Delgadillo, Gutiérrez, Luís Humberto, Elementos de Derechos Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989, p. 122.

³³ Delgadillo, Gutiérrez, Luís Humberto, Elementos de Derechos Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989, p. 123.

Responsabilidad administrativa.

“Es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”³⁴

“Pero también coexiste una responsabilidad patrimonial o responsabilidad del Estado, la cual se define como una institución jurídica que mediante criterios objetivos de derecho público, establece la obligación directa del Estado de indemnizar a los particulares que hayan sido lesionados antijurídicamente¹⁸ en sus bienes o derechos, con motivo de la actividad extracontractual del propio Estado.”³⁵

El artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que pueden incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere su artículo segundo, el cual señala a aquellos enumerados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, así como todas aquellas personas que manejen recursos económicos federales. De acuerdo con el precepto constitucional, los órganos del Poder Judicial de la Federación susceptibles de incurrir en responsabilidad administrativa son, en general, todos sus miembros, funcionarios y empleados.

El artículo 113 de la Constitución 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

³⁴ Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 78.

³⁵ Diep, Diep, Daniel, El Recurso Administrativo en México. México. 2001. Porrúa. p. 18.

sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.”

Por su parte, la fracción tercera del artículo 109 constitucional señala como causas de responsabilidad administrativa en que puede incurrir un servidor público, los “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

Es en el Artículo 109 Constitucional, fracción III, donde encontramos la base jurídica de la responsabilidad administrativa, misma que a la letra dice: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

Pero debe hacerse notar que la ley no define ninguno de estos conceptos como tal, por tanto, como en el caso del juicio de responsabilidad, específicamente la administrativa, deben tratarse estos cinco valores, que menciona el Artículo 7° de la LFRASP, así como el Artículo 109 Constitucional, toda vez que en muchas ocasiones se presta a confusión de la cual a veces deriva como consecuencia que haya impunidad.

Así, aplicándolo a la realidad, es frecuente oír el insistente lamento de que vivimos en una crisis de valores, en que los agentes comprometidos en la realización de la justicia -jueces, abogados, funcionarios, gobernantes, servidores públicos- caen en renunciadas en el desempeño de sus funciones, que trae aparejado un quiebre en el proceso de hacer justicia. Pero no resulta fácil discernir y emitir un juicio riguroso, pues por una parte se escucha la voz tronante que denuncia una avalancha corruptiva, y por otra aparece el apático conformismo que lleva a un inerme inmovilismo.

1.3 Antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos.

“En todos los tiempos ha sido un reclamo de la sociedad, la correcta impartición de justicia, lo que trae aparejada la preocupación de cómo se conducen los servidores públicos que intervienen en la labor de administrar justicia y constantemente los ciudadanos se preguntan, si existen medios consignados en alguna ley que controle la actuación de los órganos jurisdiccionales y de las personas que integran estos, a fin de que pueda garantizar su correcta actuación, y de no ser así, se les sancione, para que se conduzcan con honestidad, profesionalismo y eficiencia. Al respecto es de mencionarse, que existe todo un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, producto de las legislaciones más antiguas que han regulado la actuación de quienes imparten justicia e intervienen en esa labor.”³⁶

1.3.1 México prehispánico

Durante la Época Prehispánica, los *mexicas* iniciaron conquistas sobre otros pueblos e impusieron su dominio político y económico en gran parte de Mesoamérica, buscando con ello la expansión para poder imponer tributos a los señoríos subyugados que consistían en productos agrícolas, artículos domésticos y de lujo y servicios personales.³⁷

³⁶ Chalico Ruíz, Juan José, en Derechos Humanos y Responsabilidades del Servidor Público, Secretaría de Gobernación, Cuadernos para el cambio administrativo, México, 1995, p. 40.

³⁷ Op. Cit.

Esta sociedad tenía gran complejidad sociopolítica y económica por lo que crearon una serie de instituciones políticas controladas por las autoridades del señorío *tenochca*, pero para el eficaz funcionamiento de estos órganos institucionales se tenía que disponer de una amplia maquinaria burocrática compuesta por funcionarios al servicio del *huey tlatoani* o supremo dirigente del señorío. La administración central de México-Tenochtitlan fue encabezada por el soberano, quien, de acuerdo al historiador Alfredo López Austin “[era un] gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier otro funcionario del *tlatocáyotl* (término náhuatl con el cual se denomina a un señorío).”³⁸

Tenían otro funcionario que era el segundo en importancia dentro del señorío *mexica* que fue el *cihuacóatl*, quien desempeñaba un papel importante en materia hacendaria, jurídica y cultural. Se percibe que desde esta época, los *mexicas* buscaban que para el cabal cumplimiento de las ocupaciones de gobierno los funcionarios a su servicio debían mostrar honestidad y responsabilidad absolutas en el desempeño de su labor; ni siquiera los altos dignatarios estaban exentos de tales obligaciones jurídicas y morales.

De hecho, para evitar cualquier problema, la legislación *tenochca* tipificó los diversos delitos en que podían incurrir los funcionarios públicos, a fin de evitar abusos de poder y un mal ejercicio de su encargo.

Por lo que de acuerdo al delito le correspondía determinado castigo, según la gravedad y la jerarquía del funcionario que los cometiera. “Así al *calpixque* o recaudador que se excedía en el cobro del tributo se le trasquilaba y se le destituía del cargo; si el delito era grave, el castigo era la aplicación de la pena capital. El peculado o hurto al tesoro real por parte de un funcionario fiscal menor implicaba el mismo castigo, pero si era cometido por un administrador real

³⁸ López Austin, Alfredo, La Constitución Real de México-Tenochtitlan, México, UNAM, 1961.

además se le condenaba a muerte y se le confiscaba la totalidad de sus bienes. Los castigos impuestos a los funcionarios eran duros debido a la necesidad del pueblo de contar con servidores públicos sabios, honrados, responsables, y eficientes en el ejercicio de las actividades de la gran Tenochtitlan.”³⁹

1.3.2 En la Época Colonial

Existieron diversos cargos para autoridades y funcionarios novohispanos, que iban desde el virrey que era el representante del monarca español, hasta oidores, consejeros, gobernadores, intendentes, corregidores, alcaldes mayores, alcaldes ordinarios, regidores, fiscales, protectores de indios, alcaldes del crimen, oficiales de la Real Hacienda, alférez, alguaciles, escribanos, intérpretes y personal naval y militar.

“En esta época todo cargo de autoridad pública debía cumplir unas leyes e instrucciones dictadas desde la metrópoli, por lo que se estableció un tipo de control sobre los funcionarios coloniales para vigilar su actuación y castigar a todo aquel que no cumpliera con sus responsabilidades y obligaciones. Había sanciones como amonestaciones, represiones en público, multas, suspensión de empleo o sueldo, u obligación de devolver a las cajas reales las cantidades obtenidas indebidamente.”⁴⁰

Para lograr tales fines, los monarcas españoles instauraron en la Nueva España dos sistemas con los que pretendieron controlar la corrupción, obtener una Administración Pública ejercida con honradez, beneficiar a la Corona y a la comunidad, proveer derechos a los particulares y evitar los abusos de los funcionarios. Estos sistemas fueron las visitas y los juicios de residencia. Estos dos tipos de control trascendieron en el tiempo, ya que fueron los más utilizados.

³⁹ De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos 108 al 114, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1991, pp. 11-14.

⁴⁰ Fernández Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luís, “Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México”, pp. 13-15. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/907/3.pdf>

Desde tiempos muy remotos, ya existían sistemas para regular la actuación de los empleados públicos, de las cuales es de destacarse el juicio de residencia y las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de todos los funcionarios públicos, tanto en la Nueva España, como el resto de las posesiones españolas.

El juicio de residencia, comentan Miguel Ángel Fernández Delgado, y José Luís Soberanes Fernández, en su obra los Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México⁴¹, que consistía en que el funcionario al término de su encargo, debería rendir cuentas de su actuación. Este juicio se dividía en dos partes, en la primera se le investigaba como se había conducido durante el tiempo que ocupó el cargo y la segunda, se recibían las quejas de los ofendidos o agraviados que hubieran sido objeto de vejaciones.

Este medio de control, tiene sus raíces en el Derecho Romano y Medieval Español, alcanzando su máximo desarrollo al inicio de la empresa colonizadora en el Nuevo Mundo, cuyo objetivo era hacer cumplir las disposiciones dictadas por la Corona Española, para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía.

Miguel Ángel Fernández Delgado, y José Luís Soberanes Fernández refieren en la obra citada, que dos décadas después a la institución del juicio de residencia, el 9 de Junio de 1500 se dictaron en Sevilla la instrucción de corregidores y Jueces de Residencia, dotando a la institución de la estructura que la caracterizaría por más de tres siglos en la Nueva como en la Novísima Recopilación de Leyes de Castilla, trascendiendo a la legislación Indiana⁴²

⁴¹ Fernández Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luís, “Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México”, pp. 13-15. <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/907/3.pdf>

⁴² Op. Cit.

1.3.3 México independiente

En 1812 se formuló una nueva Constitución en Cádiz, España, la cual rigió a la metrópoli y a sus colonias por un corto periodo. En ella fue reglamentado el juicio de residencia bajo el nombre de juicio de responsabilidad.

“En el mismo siglo XIX, en 1822 cuando Iturbide fue nombrado emperador al concluir y consolidarse la lucha por la Independencia, instauró una Junta Nacional Constituyente quienes aprobaron el Reglamento Político Provisional del Imperio que en su texto incluyó algunas disposiciones referentes a los funcionarios como que la *persona del Emperador* era sagrada e inviolable y que sólo sus ministros serían responsables de los actos del gobierno, y encomendaba al Supremo Tribunal de Justicia la tarea de juzgar a los funcionarios que incurrieran en algún delito.”⁴³

José Barragán Barragán, “en una de sus obras sobre la constitucionalización del juicio de residencia, señala que en la Constitución de Cádiz de 1812, se facultó al Supremo Tribunal, para conocer de todos los casos de los empleados públicos que estuvieran sujetos a reincidencia; que también se contempló en el proyecto del reglamento provisional del Imperio Mexicano de 1822.”⁴⁴

Para 1823, el Congreso se reunió nuevamente y comenzó a sesionar trabajando aproximadamente un año y el 13 de octubre de 1824 fue aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, donde se designó a la Cámara de Diputados y Senadores como gran jurado en las acusaciones hechas al Presidente de la Federación por delitos de traición contra la Independencia Nacional, por cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y las

⁴³ Arriola Vizcaíno, Adolfo, El federalismo mexicano hacia el siglo XXI, México, Colección ensayos jurídicos, Ed. Themis, México, 2009, p. 85.

⁴⁴ Barragán Barragán José, El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo) México UNAM, 1980, Introducción al federalismo. La formación de poderes de 1824. México, UNAM, 1978.

funciones de las Cámaras; señaló que el Presidente sólo podría ser acusado por los delitos establecidos en el Artículo 38 (Art. 107 de la Constitución vigente) y que las acusaciones hechas al Vicepresidente serían atendidas por la cámara de Diputados (Art. 109); fijó la responsabilidad de los secretarios de Despacho (Art. 119); estableció las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia (Art. 137), y elaboró un procedimiento de elección de 24 individuos para juzgar a los magistrados de dicha corte (Art. 139).

A partir de la Constitución de 1824 se busco confiar la misión de juzgar a un alto funcionario, a un Parlamento o Senado (gran jurado), que por el número de sus integrantes y actuación colegiada, conformarían un espíritu colectivo y de seguridad, confiable, en el anonimato para juzgar a un alto funcionario.⁴⁵

“La Constitución del 5 de febrero de 1857, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, recogió, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes anteriores y la consignó en el Título Cuarto donde se detallaron con claridad las responsabilidades y las sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte y los secretarios de Despacho, estableciendo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su cargo y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones, durante el ejercicio de su empleo.”⁴⁶

“Respecto a los antecedentes de los sistemas de responsabilidades de los empleados públicos, podemos afirmar que en todas las constituciones no ha dejado de estar presente la preocupación de exigir responsabilidad a los funcionarios públicos; sin embargo es hasta 1857, que en la Constitución de ese año, se regula de forma expresa, por primera vez en un título especial (el IV) la

⁴⁵ Barragán Barragán José, El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo) México UNAM, 1980, Introducción al federalismo. La formación de poderes de 1824. México, UNAM, 1978.

⁴⁶ Fajardo, Alejandro, Régimen jurídico de la administración pública, Universidad Intercontinental, México, 2005, p. 85.

responsabilidad de los funcionarios públicos y se dictaron las primeras leyes sobre responsabilidades.⁴⁷

Asimismo, Miguel Ángel Fernández Delgado, y José Luís Soberanes Fernández refieren que “durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856- 1857, se dio enorme importancia a la fiscalización de los altos funcionarios y que a partir de la Constitución de 1957, en el artículo 103 , se reconoció la responsabilidad del presidente, pero en el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”⁴⁸

“Aunque no existían ni Código Penal, ni Código de Procedimientos Penales, cuando se cometía un delito oficial, la Cámara de Diputados con mayoría absoluta de votos, declarararía si el acusado era o no culpable; en el primer supuesto se pondría a disposición de la Corte Suprema al acusado, a efecto de que en pleno y erigida en tribunal de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, de haberlo, se procediera a la aplicación, también por mayoría de votos, de la pena prevista por la ley. No obstante, lo dispuesto por este artículo no tenía aplicación posible antes de que existiera la Ley de Responsabilidades de 1870, puesto que no existía pena aplicable y tampoco se habían definido los delitos de carácter oficial. En la Ley de 1870 hacía referencia a los delitos oficiales, sin embargo las conductas que mencionaba eran tan vagas, que no podían tan siquiera configurar delitos.”⁴⁹

La siguiente Ley de Responsabilidades fue la de 6 de junio de 1896, a diferencia de la anterior, no hacía alusión a los delitos oficiales, puesto que el Código Penal de 1872 los definía en su artículo 1059; únicamente hablaba de los delitos

⁴⁷ Semo, Enrique, Vicios Públicos, Virtudes Privadas: la Corrupción en México, De la Colonia a la Independencia, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 114.

⁴⁸ Semo, Enrique, Vicios Públicos, Virtudes Privadas: la Corrupción en México, De la Colonia a la Independencia, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 114.

⁴⁹ Op. cit.

comunes, cometidos con funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones.

En la exposición de motivos del mismo dictamen, se decía que el procedimiento sería distinto según se tratara de delitos del orden común o de delitos oficiales.

Respecto a los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, sometía a los funcionarios a los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano. Pero para que quedara a disposición de un juez común, debería hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados. Sobre los delitos oficiales se dijo que no podían ser juzgados por tribunales del orden común, puesto que desbordaba la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, prefiriéndose que los juzgara el Senado.

1.3.4 Reconstrucción del país

“En septiembre de 1916 se lanzó una convocatoria para la formación de un nuevo Congreso Constituyente y el 5 de Febrero de 1917 se promulgó nuestra Constitución Política vigente y en su Título IV se dictaminaron los artículos 108 al 114 referentes a las responsabilidades de los funcionarios públicos. De estas disposiciones, ninguna se refería a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, sino que solo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas.”⁵⁰

“También es de importancia mencionar que durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, el Congreso de la Unión le concedió facultades extraordinarias para legislar en materia penal, expidiendo la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, y de los Altos Funcionarios de los Estados que se publicó el 21 de febrero de 1940, y que en 1982, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión un conjunto de

⁵⁰ Cabrero Mendoza, Enrique, Evolución y Cambio de la Administración Pública, Editorial INAP, México, 1998.

iniciativas para reformar los artículos 108 al 114 con el fin de garantizar la honestidad y rectitud en los servidores públicos.”⁵¹

Entre 1917 y 1940 se decidieron varios casos de responsabilidad de funcionarios públicos sin que existiera ley reglamentaria alguna. El Código Penal de 1929 recogía en su título IX del libro II, cinco capítulos bajo el rubro "De los delitos cometidos por funcionarios públicos". Los cuatro primeros capítulos comprendían hechos que se podían imputar a cualquier funcionario o empleado público, los que podían considerarse como delitos comunes. En el capítulo V se refería a los que solamente podían ser cometidos por los altos funcionarios de la Federación.⁵²

Pero, al publicarse el Código Penal de 1931, que en su título X agrupaba en cinco capítulos los delitos cometidos por todos y cada uno de los funcionarios públicos, altos o no, siendo estos delitos comunes, retrocediendo a una situación similar a la de 1870. Por ello fue necesario aplicar el título IV constitucional y la Ley de Responsabilidades de 1896, en tanto no se publicara una ley reglamentaria de la Constitución de 1917.

“Los problemas políticos de 1935 urgieron al presidente Lázaro Cárdenas a solicitar del Congreso general permiso para hacer uso de facultades extraordinarias con el objeto de legislar en materia penal y procesal penal, las que se le confirieron el 31 de diciembre de 1936, y en virtud de las cuales publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940 confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes, en abierta violación al artículo 21 constitucional que asigna el monopolio del ejercicio de

³³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 46-50.

⁵² Laveaga, Gerardo, La cultura de legalidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p. 89.

la acción penal al Ministerio Público. Se fijaron las bases sobre las cuales debía la Cámara de Diputados instruir el procedimiento en los juicios políticos en contra de los altos funcionarios, siendo que el procedimiento debía seguirse por la Cámara de Senadores.⁵³

“La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada el 4 de enero de 1980, se inspiró casi en la Ley de 1940, no obstante en sus artículos transitorios se dispuso, que se derogaba la anterior Ley de Responsabilidades, y dado que ya se habían derogado los artículos relativos del Código Penal aplicables a los funcionarios públicos, desde la entrada en vigor de la Ley de 1940, ocasionó que se dejara en libertad a varios procesados, pues en la nueva Ley no se contemplaban ciertos delitos que la anterior había considerado como tales.”⁵⁴

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982, se reformaron y adicionaron diversos preceptos constitucionales, fundamentalmente del título IV (artículos 108 a 114), y se publicó enseguida la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 31 de diciembre del mismo año.

1.3.5 México contemporáneo

En los ochentas “la crisis económica aunada a los escándalos políticos y a la corrupción generaron mucho descontento entre los mexicanos. En este marco el presidente Miguel de la Madrid Hurtado emprendió una

⁵³ Laveaga, Gerardo, La cultura de legalidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p. 90.

⁵⁴ Semo, Enrique, Vicios Públicos, Virtudes Privadas: la Corrupción en México, De la Colonia a la Independencia, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 29.

campaña de reforma moral*, ⁵⁵ para renovar la confianza ciudadana en su gobierno y depurar las malas prácticas administrativas.

Con la reforma del 1982 a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria al título cuarto de la Constitución se institucionalizó el régimen jurídico de la responsabilidad de servidores públicos estableciendo las faltas en que pudieran incurrir los servidores públicos del estado, precisando las de orden político y administrativo, remitiendo para el caso y definición de las responsabilidades civiles y penales a las correspondientes legislaciones de ambas materias.

“En la exposición de motivos de dicha ley se propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos, considerando que las bases constitucionales que existían hasta esa época eran insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos de la sociedad, surgiendo la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando el título cuarto constitucional. De este modo con las reformas propuestas, se cristalizó una mejor técnica jurídica en su redacción.”⁵⁶

Una insistente demanda de la comunidad por la deficiente reglamentación de la responsabilidad de los servidores públicos, dio lugar a las reformas y adiciones al Título Cuarto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, a los artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 fracción VI base 4a., 74 fracción V, 76 fracción VII, 94, 97, 127 y 134.

⁵⁵ Fernández F. Iñigo, Historia de México, Segunda Edición, Pearson Educación, México 2004, p.352

⁵⁶ Semo, Enrique, Vicios Públicos, Virtudes Privadas: la Corrupción en México, De la Colonia a la Independencia, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, p. 29.

En ese marco de la reforma constitucional y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades, se diseñó el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que establece con precisión cuatro tipos de responsabilidades:

La política (Constitución artículo 109, fracción I), la administrativa (Constitución, artículos 109, fracción III y 113), la civil (Constitución, artículo 111) y la penal (Constitución, artículo 109, fracción II).

La responsabilidad política es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad en contra de los funcionarios mencionados en el artículo 110 constitucional. Las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El juicio político de responsabilidad se sigue en dos instancias ante las dos cámaras del Congreso de la Unión, respectivamente.

En cambio, la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos u por omisiones.

“Cabe destacar que en las normas constitucionales a partir del 1 de enero de 1983, para efectos de responsabilidad, se consideran sujetos a los miembros del poder judicial de la federación sin distinción, abarcando a los magistrados, jueces, secretarios, actuarios y personal de apoyo, quedando sujetos al régimen disciplinario, tanto de naturaleza política, penal, administrativa o civil o bien concomitante.”⁵⁷

⁵⁷ Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 118.

Con motivo de las reformas de 1982 con la sustitución del termino de funcionario por el de servidor público, engloba al conjunto de las personas que desempeñan en la administración pública federal y en la del distrito Federal, así como a las que sirven a los otros poderes de la unión.

La iniciativa que dio lugar a las reformas antes referidas considero que las bases constitucionales que se encontraban vigentes en esa época eran insuficientes para garantizar que los empleos cargos o comisiones en el servicio público atendieran a los intereses de la sociedad; por lo cual se cambio el contenido del título cuarto constitucional que hablaba de responsabilidad de *los funcionarios* públicos, al de responsabilidad de *servidores* públicos; con ello desde la denominación se estableció la naturaleza del servicio a la sociedad que implica su empleo, cargo o comisión.

La nueva Ley de Responsabilidades, junto con la reforma al título décimo del Código Penal, relativa al llamado "daño moral" del Código Civil," así como la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación," a lo que hay que agregar la obligación de las legislaturas locales de expedir en los estados de la República las leyes sobre responsabilidades, constituyeron el marco jurídico para el proyecto de "renovación moral de la sociedad", durante la presidencia de Miguel de la Madrid, cuyos principios y normas siguen en vigor hasta nuestros días, aunque con algunas reformas , es un acierto para establecer las faltas administrativas y las sanciones aplicables a quien las comete.

“En el título cuarto de la Constitución, en el artículo 109, fracción III, se establece como obligación general de los servidores públicos el no cometer “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”, que deben observar en el desempeño de su función. Al fin de dar cumplimiento a esa obligación en lo general, el artículo 113 establece que en las respectivas

leyes sobre responsabilidades administrativas se establecerán específicamente las obligaciones de los servidores públicos.”⁵⁸

A partir de 1984 desaparece la distinción entre empleado público y alto funcionario, y se enfoca la reglamentación de la responsabilidad, al servicio que se presta y los principios rectores que rigen la actuación, surgiendo el concepto de servidor público.

⁵⁸ Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, 4ª. Ed., Porrúa, 2007, p. 5

CAPÍTULO 2

MARCO JURÍDICO

Actualmente, como ya se ha venido comentando, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título IV, regula las disposiciones correspondientes a “las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”. Sin embargo, se observa que ya desde la Constitución de Cádiz existen normas que regulan el régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Dichas disposiciones se caracterizan en general por contener los siguientes rubros: sujetos de la materia, tipo de responsabilidad, causales de la responsabilidad, autoridades y procedimiento para fincar y determinar la responsabilidad y su sentencia.

El objeto de este capítulo es presentar una idea acerca del sistema de responsabilidades de los servidores públicos que prevalece en nuestro orden jurídico.

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, a nivel Constitucional, se contienen las disposiciones relativas a los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración

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

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

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

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

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

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, **consistirán**

en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

2.2 Ley federal de responsabilidades de servidores públicos

Derivado de las reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982 en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, tal y como lo establece el artículo 109 de dicho ordenamiento, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 la ley reglamentaria de la materia denominada: Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Originalmente esta ley regulaba lo relativo a los procedimientos de juicio político (responsabilidad política), declaración de procedencia (responsabilidad penal) y responsabilidad administrativa.

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

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

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

...

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

...

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

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

...

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

ARTÍCULO 35.- La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y

entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables. Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito.

ARTÍCULO 36.- Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;

II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;

III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;

IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador

General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;

V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;

VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;

VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;

VIII.- En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;

IX.- En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;

X.- En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;

XI.- En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;

XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia;

lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;

XIII.- En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y

XIV.- En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

ARTÍCULO 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

a) Ingreso al servicio público por primera vez;

b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;

c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince a treinta días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor de 6 meses a un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

ARTÍCULO 38.- Las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas a través de formatos impresos; de medios magnéticos con formato impreso o de medios remotos de comunicación electrónica, empleándose en este último caso medios de identificación electrónica.

La Secretaría tendrá a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevará el control de dichos medios.

Asimismo, la Secretaría expedirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los servidores públicos deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar. De igual modo, podrá determinar que la presentación de las declaraciones por medios remotos de

comunicación electrónica, sea obligatoria para los servidores públicos o categorías que determine.

Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquellos que emita la Secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

ARTÍCULO 39.- En las declaraciones inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría determinará las características que deba tener la declaración.

ARTÍCULO 40.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados, las sanciones impuestas a aquellos y en su caso las resoluciones por las que se dejen sin efectos estas últimas.

La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.

La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.

ARTÍCULO 41.- La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo

para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.

ARTÍCULO 42.- Se citará personalmente al servidor público y se le harán saber los hechos que motiven la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.

Cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea este documento.

Contra la práctica de la notificación respectiva, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, mediante escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, y dispondrá de un plazo igual para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

ARTÍCULO 43.- Las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de

cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

Sólo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.

ARTÍCULO 44.- Para los efectos de la Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

ARTÍCULO 45.- Cuando los servidores públicos reciban, de una misma persona, algún bien o donación en los términos de la fracción XII del artículo 8 de la Ley, cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción, deberán informarlo en un plazo no mayor a quince días hábiles a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

ARTÍCULO 46.- La Secretaría hará declaratoria al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a que se refiere el artículo 43 de la Ley, y aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Para los efectos de esta disposición, se considerará a la Secretaría coadyuvante del Ministerio Público en el procedimiento penal respectivo.

ARTÍCULO 47.- 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.

2.3 Constitución del Estado de Sonora

ARTÍCULO 143.- Se reputará como servidor público para los efectos de este título y será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el ejercicio de su función, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la administración pública estatal o municipal, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, así como los servidores del Consejo Estatal Electoral, Consejeros Distritales Electorales, Consejeros Municipales Electorales, del Tribunal Estatal Electoral y los del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora Durante el periodo de su encargo el Gobernador del Estado sólo podrá ser encausado por delitos graves.

ARTÍCULO 144.- El Congreso expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos mencionados en el presente Título y las normas para determinar y sancionar sus actos u omisiones que generen alguno de los siguientes tipos de responsabilidad:

I.- Responsabilidad Política, determinada mediante Juicio Político, cuando el servidor público, en el ejercicio de sus funciones, incurra en actos u omisiones graves 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. Solo podrán ser sujetos a juicio político, los diputados al Congreso del Estado, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los magistrados regionales de Circuito y del

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Procurador General de Justicia y los subprocuradores, los secretarios y subsecretarios, los jueces de primera instancia, los agentes del ministerio público, los consejeros estatales electorales, el secretario del Consejo Estatal Electoral, los magistrados y secretario general del Tribunal Estatal Electoral, los vocales del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora, presidentes municipales, síndicos, regidores, secretarios y tesoreros de los Ayuntamientos, así como los directores generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, fideicomisos públicos y organismos descentralizados del Estado y de los municipios.

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

II.- Responsabilidad Penal, cuando los servidores públicos cometan delitos de cualquier naturaleza, que serán perseguidos y sancionados en los términos de la legislación penal. Tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, las sanciones deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por esta conducta ilícita. Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Las leyes penales determinarán los casos y 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 sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

III.- Responsabilidad Administrativa, exigible a los servidores públicos cuando éstos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Las sanciones aplicables a esta forma de responsabilidad, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público, así como en sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

ARTÍCULO 147.- Las normas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado y de los Municipios, determinarán con claridad las conductas que lesionen la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio, así como los procedimientos, las sanciones y las autoridades que deban aplicarlas.

También señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones de que se trate. Cuando el hecho fuese grave, la prescripción no será inferior a tres años.

ARTÍCULO 148.- Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en el presente Título, se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, y con apoyo en pruebas suficientes, podrá formular denuncias ante el Congreso del Estado o las Autoridades competentes, por cualquiera de las conductas y contra los servidores públicos a que se refiere este Título.

2.4 Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios (Sonora)

ARTÍCULO 1o.- Las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los Municipios se norman por las disposiciones de esta Ley, la que tiene por objeto establecer:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.

II.- Las obligaciones en el servicio público.

III.- Las responsabilidades políticas y administrativas de los servidores públicos, así como las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones que corresponden a estos tipos de responsabilidades.

IV.- Las autoridades competentes y las vías para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del Artículo 146 de la Constitución Política del Estado.

V.- La inscripción y registro ante el Instituto Catastral y Registral del Estado para efectos de publicidad de la declaración patrimonial de los servidores públicos, en caso de ser necesario.

ARTÍCULO 2o.- Son sujetos de esta Ley los servidores públicos mencionados en el Título Sexto de la Constitución Política del Estado y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos estatales o municipales.

ARTÍCULO 62.- Incurren en responsabilidad administrativa, los servidores públicos a que se refiere el Artículo 143 de la Constitución Política del Estado.

ARTÍCULO 63.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben

ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio.

I.- Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo.

II.- Abstenerse de todo acto u omisión que cause o pueda causar la suspensión o deficiencia del servicio.

III.- Abstenerse de todo acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.

.....

XXIV.- Presentar con toda oportunidad y veracidad la declaración inicial y final de su situación patrimonial y las actualizaciones de la misma en los términos que establece la presente Ley, para efecto de su registro ante la Secretaría de la Contraloría General y su inscripción y registro ante el Instituto Catastral y Registral del Estado para conocimiento público.

ARTÍCULO 65.- Los órganos de control interno de las entidades de la administración pública estatal o municipal, podrán recibir denuncias relativas al incumplimiento de funciones o violaciones a esta Ley y que se presenten contra servidores públicos de la entidad respectiva; pero las turnarán a la Contraloría o a las Contralorías Municipales, según corresponda, para que substancien el procedimiento que establece la Ley.

ARTÍCULO 67.- La Ley Orgánica del Poder Judicial establecerá las normas necesarias para aplicar las sanciones administrativas señaladas en esta ley, a los

servidores públicos del Poder Judicial. Lo mismo hará la Ley que corresponda, respecto de los servidores públicos del Poder Legislativo.

ARTÍCULO 68.- Las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo 63, podrán consistir en:

I.- Apercibimiento.

II.- Amonestación.

III.- Suspensión.

IV.- Destitución del puesto.

V.- Sanción Económica, e

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

ARTÍCULO 69.- Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta ley o las que se dicten con base en ella.

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

IV.- Las condiciones exteriores en la realización de los actos u omisiones y los medios de ejecución.

V.- La antigüedad en el servicio.

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

ARTÍCULO 92.- La Contraloría General del Estado llevará el registro de la situación patrimonial de los Servidores Públicos, de conformidad con esta ley y demás disposiciones aplicables tanto del Estado y de los Municipios, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo, de los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Estatal y Municipal, de los Tribunales Administrativos y del Trabajo, cuyas declaraciones estarán a disposición pública en el Instituto Catastral y Registral para su consulta, copia o publicación, según sea el caso, y de estimarse necesario su publicación, deberá acreditarse el interés legítimo del solicitante que calificará el vocal ejecutivo del Instituto.

ARTÍCULO 93.- Tienen la obligación de presentar declaración anual de situación patrimonial ante la Contraloría General del Estado, bajo protesta de decir verdad:

I.- En el Poder Legislativo: Los Diputados, el Oficial Mayor y el Contador Mayor de Glosa del Congreso del Estado.

II.- En el Poder Ejecutivo: Todos los servidores públicos, desde jefes de departamento hasta el Gobernador del Estado, los previstos en las fracciones V y VI de este Artículo, los miembros de la Policía Judicial del Estado y el personal de vigilancia de los Centros de Prevención y Readaptación Social.

III.- En el Poder Judicial: Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y de sus Salas Regionales, los Secretarios Generales y Auxiliares del Supremo Tribunal de Justicia, y de sus Salas Regionales, los Secretarios Proyectistas

adscritos a los Magistrados, los Jueces de Primera Instancia y Locales y los Secretarios y Actuarios de Juzgado.

IV.- En los Municipios del Estado: Todos los servidores públicos, desde jefes de departamento hasta los integrantes de los Ayuntamientos, los Secretarios y Tesoreros de los Ayuntamientos, Comisarios y Delegados Municipales y el personal de los servicios policíacos, de tránsito y de bomberos.

V.- En los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Mayoritarias, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos, sean Estatales o Municipales: Los Directores Generales, Gerentes Generales, Subdirectores Generales, Subgerentes Generales, Directores, Subdirectores, Gerentes y Subgerentes.

VI.- En los Tribunales Administrativos y del Trabajo: Los Magistrados, miembros de Juntas, Secretarios Generales y Auxiliares, Actuarios y Procuradores e Inspectores de Trabajo. También harán la declaración de que se trata, los demás servidores públicos que determinen el Contralor General y el Procurador General de Justicia del Estado, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas. El servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltase a la verdad, en relación con lo que es obligatorio manifestar en los términos de esta Ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido o inhabilitado de tres meses a tres años, sin perjuicio de las investigaciones que el caso pudiere ameritar.

ARTÍCULO 94.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse para su registro ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado, en los siguientes plazos:

I.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión.

II.- Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del empleo, cargo o comisión, y

III.- Durante el mes de junio de cada año deberá presentarse la actualización de la declaración de situación patrimonial a que se refiere este Artículo, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la Fracción I de este precepto.

IV.- Presentadas las declaraciones de que se trate para su registro ante la Contraloría General del Estado, ésta deberá enviar copia fiel de la misma dentro de los próximos 30 días hábiles siguientes, al vencimiento que corresponda, al Instituto Catastral y Registral, para su debida inscripción y registro y demás actos de publicidad que correspondan, de conformidad a lo establecido en la presente Ley y la Ley Catastral y Registral del Estado de Sonora.

ARTÍCULO 95.- Si transcurrido el plazo a que se refiere la fracción I del artículo que antecede, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, previa declaración de la Contraloría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III del artículo que antecede.

2.5 Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora

ARTÍCULO 94.- El Ayuntamiento deberá contar con un Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental, cuya finalidad consiste en controlar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público

ARTÍCULO 96.- El Órgano de Control y Evaluación Gubernamental para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 94 de la presente Ley, ejercerá las siguientes facultades:

IX. De conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los municipios, llevar el registro de la situación patrimonial de las personas que a continuación se mencionan:

a) Todos los miembros del Ayuntamiento;

b) En la administración pública directa municipal: El Secretario del Ayuntamiento, el Oficial Mayor, el Tesorero Municipal, el titular del Órgano de Control y Evaluación Gubernamental, el contador, cajeros, recaudadores e inspectores; Comisarios y Delegados municipales; jefes, subjefes, directores y subdirectores de dependencias o departamentos; Alcaldes y personal de vigilancia de las cárceles municipales; secretario particular y ayudantes del Presidente Municipal y todos los miembros de los servicios policíacos y de tránsito; jefe del departamento de bomberos, cuando dependa del Ayuntamiento; así como toda persona que ejecute funciones relativas al resguardo de bienes que integren el patrimonio municipal; y

c) En las empresas de participación mayoritarias, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos y, en general, todo organismo que integre la administración pública paramunicipal: los directores generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, subdirectores, gerentes y subgerentes.

De la declaración de la situación patrimonial deberá remitirse copia a la Contraloría Estatal y al Instituto Catastral y Registral del Estado. Asimismo, el Ayuntamiento podrá convenir con el Gobierno del Estado para que éste asuma la

función señalada en esta fracción, cuando el propio Ayuntamiento no pueda llevar el citado registro.

X. Investigar el desarrollo de la situación patrimonial y comprobar la veracidad de los datos contenidos en la misma conforme a lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los municipios;

XI. Conocer e investigar los actos u omisiones de los servidores públicos municipales en relación con responsabilidades administrativas, aplicando las sanciones que correspondan en los términos señalados en las leyes y hacer las denuncias ante el Ministerio Público, prestándole a éste, la colaboración que fuere necesaria;

CAPÍTULO 3

DEFICIENCIAS Y OMISIONES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO

Se observa que nuestro sistema muestra deficiencias en el aspecto jurídico, esto es lagunas legales que lo hacen, en ocasiones, ineficaz y, en consecuencia ineficiente en el aspecto administrativo, principalmente ante el fenómeno de cumplimiento de la norma.

En este marco, tenemos dentro del sistema de responsabilidades el problema de la aplicación de las sanciones a los servidores públicos omisos, a pesar de que las normas disponen el procedimiento y las sanciones, los cuales vuelven ineficientes y en consecuencia “ineficaces” parte del sistema.

3.1 Control legal del servidor público

Para el maestro Ortiz Soltero, el “Control legal del Servidor Público. El control de los servidores públicos permite regular y encausar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden, por mandato legal, a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea un rango, nivel o jerarquía. El control legal de los servidores públicos es uno de los elementos más importantes de los regímenes democráticos.”⁵⁹

“La ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernados, ejerciendo sobre estos una especie de control político sobre su conducta, su participación en la buena marcha del gobierno no debe contraerse a la mera elección periódica de los titulares de los órganos estatales primarios y dejar que estos se comporten según su arbitrio, desplegando muchas veces una conducta

⁵⁹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, México. 2004. Págs. de la 69 a la 70.

contraria al orden jurídico y al bienestar general, postergando el cumplimiento de su deber como funcionarios públicos a la satisfacción de sus intereses personales o a su ambición y codicia.”⁶⁰

“Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos o particulares, en cuyo caso se aplicarán y emplearán las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación. De esta dualidad surgen los dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y al principio de responsabilidad.”⁶¹

3.2 Deficiencias y omisiones

“El problema del círculo vicioso de corrupción-impunidad se amplía cuando se dejan de aplicar las leyes a todos por igual. Además de que algunas veces las sanciones no son suficientes para modificar la estructura dentro de las instituciones. Así, otro problema que presenta nuestro sistema de responsabilidades es que el mismo se considera muy amplio y complejo, en ocasiones hasta para los abogados, lo que provoca nuevamente que sea inefectiva e ineficiente su aplicación; tal situación abre caminos para que se dé la corrupción y la impunidad.”⁶²

Por otra parte encontramos que en la responsabilidad administrativa, la normatividad nos habla de valores y obligaciones que debe cumplir el servidor

⁶⁰ Gamboa Montejano, Claudia, Responsabilidad de los servidores públicos a nivel estatal, México, Investigaciones legislativas, 2006, p. 105.

⁶¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. “Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos”, Editorial Porrúa, México. 2004. Págs. de la 69 a la 70.

⁶² García Máynez, Eduardo, Positivismo jurídico, Realismo sociológico e lusnaturalismo, UNAM, México, 1986, p. 161

público, pero al ser tan genéricas y poco precisas e idóneas los servidores públicos que no se apegan al marco jurídico vigente ocupan esos espacios libres para hacer sus malversaciones e impiden la adecuada gestión administrativa.

“De la misma manera, en la responsabilidad penal, se ha hecho mal uso del fuero con el que cuentan algunos servidores públicos, principalmente los legisladores, por lo que sus abusos ha inducido que los procesos se hagan largos y complicados, provocando que muchos servidores públicos corruptos logren escapar de la justicia u otros tantos, durante el proceso dejan que transcurra el tiempo para terminar su encargo, logrando que contra su delito no pueda ser enjuiciado políticamente ni desaforado.”⁶³

Este problema de la aplicación de la norma de acuerdo a los plazos establecidos en la ley ha generado que muchos corruptos se salgan con la suya y queden sin castigo.

3.3 Hecho, acto u omisión en materia de responsabilidades

Para efectos de establecer las presuntas responsabilidades de los servidores públicos es de gran importancia hacer un análisis que nos permita determinar los conceptos y alcances del hecho, acto u omisión, puesto que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Título Segundo nos dice:

Artículo 8. Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

⁶³ Basave, Agustín, La corrupción, Entre la Legalidad y las Reglas no escritas, en Este País, núm. 66, septiembre de 2006, p. 84.

Ahora bien, sabemos que tanto los hechos, como los actos y las omisiones los puede realizar cualquier persona, excepto cuando se trata de aquellos hechos conocidos como fenómenos naturales; pero específicamente en la Administración Pública, los hechos humano, actos y omisiones, integran la totalidad de su realidad operativa.

Por lo que respecta al servidor público, en busca de cumplir con las facultades y/o atribuciones que la ley le confiere, necesita realizar hechos, ejecutar actos y, en ocasiones, puede incurrir en omisiones, puesto que es humano, pero sucede que en caso de incumplimiento a la ley y con motivo de dichos actos, hechos u omisiones de sus deberes que afecten a los gobernados o afecten el correcto desempeño de la función pública se estará en presencia de la actualización de los supuestos de responsabilidad generando un procedimiento administrativo disciplinario, muy cercano en su forma a un juicio de responsabilidad.

A continuación damos algunas definiciones de estos conceptos que tienen gran trascendencia en lo que a nuestro tema refiere:

- **Hecho:** “es un fenómeno de origen natural o humano, pero que se considera como tal siempre que haya acontecido en el pasado y sea posible probar con evidencias en el presente, esto es cuando se ha materializado o ha formado parte de la realidad. Este hecho, para efectos de que incurra en infracción el servidor público, debió ser violatorio de una obligación que esta previamente determinada en la norma. Existen hechos jurídicos involuntarios, como el daño que puede causar la maquinaria de una obra pública en propiedad ajena; existen también hechos jurídicos voluntarios, como el incumplimiento en el pago de una deuda, o la emisión de un decreto expropiatorio.”⁶⁴

⁶⁴ Basave, Agustín, La corrupción, Entre la Legalidad y las Reglas no escritas, en Este País, núm. 66, septiembre de 2006, p. 85.

- **Acto:** “es un fenómeno únicamente humano, realizado en el pasado o en el presente, o bien puede realizarse en el futuro. Es la manifestación de una conducta ya sea positiva o negativa, y que en el caso de la infracción es indispensable que sea contraria a la norma jurídica, es decir una acción que dañe o viole la ley y además que esa conducta sea la manifestación, activa o pasiva del servidor en el ejercicio de funciones públicas. En suma, acto jurídico es toda manifestación humana que tenga, haya tenido o pueda tener efectos que produzcan, modifiquen, transmitan o extingan relaciones legales, sin demérito de que sean unilaterales o bilaterales en su origen.”⁶⁵

Daniel Diep Diep, en su obra *“El Juicio por Responsabilidad”* divide los actos en actos legales sin consecuencias jurídicas, como viajar en representación del país, sin realizar ninguna actividad formal con dicha personalidad y actos legales con consecuencias jurídicas, como el celebrar tratados internacionales aprobables por el Senado para adquirir rango de norma constitucional; existen también actos jurídicos sin consecuencias notorias de responsabilidad oficial, como sería la distribución no revisada del Diario Oficial de la Federación, pero también hay actos jurídicos con consecuencias notorias de responsabilidad oficial, como sería el ordenar sin contar con facultades la publicación de una ley en el propio Diario Oficial de la Federación.

- **Omisión:** es un fenómeno que no sólo puede darse en los hechos, sino también en los actos, por lo que es posible impugnarlo en ambos planos; por tanto, este puede presentarse en el pasado, en el presente o en el futuro, siempre que se advierta que se incumplieron formalidades. Este término reviste el carácter de abstención consciente o inconsciente, mediante la cual se excluye la participación de la voluntad para la realización de hechos o actos obligados por la ley; al respecto, Daniel Diep Diep lo distingue en omisiones sin consecuencias jurídicas, como las que no se reclaman por parte del afectado, y omisiones con

⁶⁵ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1983, p. 190.

consecuencias jurídicas, que serían las que sí sean reclamadas por parte del afectado o son observable por los agentes responsables del control administrativo, legal, patrimonial o presupuestal del Estado. En resumen, omisión jurídica es toda abstención de actuar que esté prevista como ejecutable por las leyes.⁶⁶

Finalmente, después de comparar las definiciones anteriores, consideramos que será mas fácil distinguir cuando nuestros servidores públicos incurrir en responsabilidad por realizar un acto y omisión en contra de la ley, las normas y prácticas correspondientes a la actuación debida de los mismos; por tanto, es aquí donde entra nuestra tarea para aplicar adecuadamente el derecho.

3.4 Infracciones administrativas genéricas

Ahora bien, ya que se examinaron estos tres conceptos tan importantes para la instrucción de la responsabilidad, es necesario también analizar los elementos que son indispensables cuando se trata de probar la existencia de la infracción a la disciplina administrativa, toda vez que en la actualidad es necesario estudiar a fondo los mismos, atendiendo a que desgraciadamente vivimos en un ambiente donde se respira corrupción e impunidad y para lograr abatirlos se requiere que los que nos dedicamos a aplicar el derecho tengamos bien claros estos elementos para evitar desviarnos o en todo caso generar procedimientos que fracasen por falta de elementos o desconocimiento de los mismos.

Por lo anterior, a continuación anotamos los elementos esenciales y a lo que nos referimos con éstos:

a) **Hecho, acto u omisión:** ya definidos anteriormente; mismos deben observarse para la responsabilidad Administrativas, pues debe existir alguno de

⁶⁶ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1983, p. 92.

éstos y que además sea contrario a la ley o a alguna norma previamente establecida.

b) **Autor o sujeto:** debe existir un sujeto activo y uno pasivo para que se produzca la infracción. En este caso, el sujeto activo sería el autor del hecho ilícito, que es específicamente un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, como lo menciona el Artículo 7 de la LFRASP. En otras palabras, este sujeto activo es quien actuó, ordenó o ejecutó o dejó de hacer o actuar, por lo tanto incurre en responsabilidad, misma que debe ser reclamada por el sujeto pasivo; mientras que el sujeto pasivo sería la persona afectada por el acto, hecho u omisión ilícita del servidor público; que puede ser el propio Estado.

c) **Competencia:** “como lo explica Cabanellas, es el conjunto de prevenciones legales o atribuciones específicas que tiene el sujeto activo siempre que estén previstas para ejercer la función que le corresponda, realizando determinados hechos, ejecutando determinados actos o absteniéndose de realizar unos u otros. Principalmente el representante del sujeto activo Estado, son los órganos de control, fiscalización y en ocasiones ministeriales.”⁶⁷

d) **Ámbito:** es el contenido del hecho o acto que debe reunir los requisitos de ley, esto es cierto, lícito, real, fundado y motivado, o la abstención del mismo;

e) **Objetivo:** es el propósito que se persigue con el hecho, acto u omisión, mismo que se desprende de las políticas administrativas, buscando tener finalidades aceptables como el interés público o el bien común y el respeto a la ley; a contrario *sensu* si el hecho, acto u omisión dañan las finalidades antes

⁶⁷ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1983, p. 22.

mencionadas y/o al gobernado, entonces puede decirse que incide en responsabilidad el servidor público, así como también cuando el servidor no cumple las obligaciones del Artículo 8° de la LFRASP, entre las de mayor incidencia.

f) **Formalidad:** “podría decirse que es el conjunto de requisitos que establecen las leyes, la normatividad o los manuales aprobados de procedimiento o de un proceso para que los hechos, actos u omisiones se ajusten a derecho; puesto que en caso de que no se cumplan éstos, el servidor público incurre en responsabilidad.”⁶⁸

Así, las infracciones administrativas como los actos u omisiones definidos por el legislador en el incumplimiento de las obligaciones administrativas son sancionadas en la Administración Pública.

Es conveniente delimitarlas y como nos comenta Luis Humberto Delgadillo, si una persona infringe una norma administrativa incurrirá en una infracción administrativa o inclusive en un delito; pero la infracción disciplinaria en el ejercicio de la función pública, como especie de aquella, sólo podrá ser cometida por quien tenga el carácter de servidor público, así sólo se limita a quién tenga ese carácter.

En torno a lo anterior, la fracción III del Artículo 109 Constitucional, nos menciona que la infracción a la disciplina en el servicio público debe manifestarse mediante un acto u omisión en el desempeño del empleo, cargo o comisión, que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser características de la función pública.

⁶⁸ Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1983, p. 92.

Actualmente, nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones administrativas disciplinarias es específico, pues ante la realización del hecho, no queda duda de que se está frente a una infracción administrativa cuando la conducta es contraria al mandato contenido en alguna de las fracciones del Artículo 8° de la LFRASP independientemente de que de manera más concreta la conducta se vincule a otros ordenamientos normativos.

“La mecánica para la determinación de las infracciones administrativas tiene su fundamento constitucional en los referidos artículos 113 y 73, fracción XXI, por lo que si la falta, infracción o contravención disciplinaria es el resultado del incumplimiento de una obligación, sólo basta constatar la existencia de la obligación y el hecho del incumplimiento imputable a un sujeto que tenga la calidad de servidor público.”⁶⁹

En conclusión, las infracciones administrativas tendrán lugar cuando una conducta violatoria de un mandato legal de contenido administrativo, específicamente al Artículo 8° de la LFRASP, puede ocasionar una infracción y/o un delito, o debido a la independencia de las materias administrativa y penal ambos ilícitos, dependiendo de las características de la violación y su trascendencia en el marco jurídico y en consecuencia el sujeto activo de la falta u omisión se hace acreedor a la sanción prevista en la propia norma.

Después de la exposición de las diversas responsabilidades, cabe decir por nuestra parte, que para fortalecer el sistema de control y para cuando proceda se aplique la sanción correspondiente a los responsables, siguiendo las formalidades y garantías de los servidores públicos infractores, es necesario establecer los ministerios investigadores y los juzgados de responsabilidades en el servicio público, autónomos de los tres poderes tradicionales del Estado y con

⁶⁹ López Presa, José Octavio, en *Corrupción y Cambio*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1998,p. 74.

facultades ejecutivas en materia de violaciones fundadas de derechos humanos y de recuperación de daños causados a la persona o patrimonio de terceros.

CAPÍTULO 4

CASOS Y PROPUESTA

Existen varios mecanismos de protección y control constitucional, de hecho en nuestra Carta Magna encontramos la base jurídica para el control legal de la actuación de los servidores público y de ahí se derivan diversas leyes federales y estatales que permiten mayor precisión respecto a cada caso.

Es importante destacar que muchas de las obligaciones establecidas en la normatividad no son observadas por los servidores públicos como debería de ser, ya sea por desconocimiento, desinterés o intención y provocan esquemas de ilegalidad.

Como resultado de lo expuesto, consideramos muy acertado la opinión que hace J. Jesús Orozco Henríquez sobre el régimen de responsabilidades administrativas que refleja, sin duda, el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público omiso o incompetente; al respecto, debe tenerse especial cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean lo suficientemente precisas e idóneas para que no permitan impunidades y, a la vez, no impidan la adecuada gestión administrativa.⁷⁰

4.1 Eficacia de la norma

“La eficacia de las normas en el aspecto general, entre los elementos que la componen, hay que mencionar la validez y la eficacia, por tanto las normas, en este caso el sistema de responsabilidades, deben estar dotadas de ambas, pues el derecho que realmente se aplica, el que se cumple u observa por la sociedad,

⁷⁰ Martínez Puón, Rafael, La profesionalización de la administración pública en México, México, INAP, 2004, p. 98.

es el derecho eficaz o real.”⁷¹ Así, consideramos que el sistema de responsabilidades como conjunto de normas tiene validez, pero se duda de la eficacia de las mismas en cuanto a su real aplicación y cumplimiento por la sociedad.

Se determina que nuestro sistema para fincar responsabilidades a los servidores públicos del estado y municipios de Sonora muestra deficiencias en el aspecto jurídico, esto es lagunas legales que hacen, en ocasiones, que su aplicación sea ineficaz y, en consecuencia ineficiente en el aspecto administrativo, principalmente ante la obligación de los servidores públicos de presentar la declaración de su situación patrimonial.

En este marco, tenemos dentro del sistema actual de responsabilidades en Sonora el problema de la aplicación de sanciones a los servidores públicos, a pesar de que las normas disponen el procedimiento y sanciones, los cuales vuelven ineficientes y en consecuencia “ineficaces” parte del sistema.

Así, otro problema que presenta nuestro sistema de responsabilidades es que el mismo se considera muy amplio y complejo, abre caminos para que se dé la impunidad.

4.2 Casos específicos

Antes de abordar este punto es importante retomar diversos aspectos sobre la declaración de situación patrimonial, la cual debemos entender como el documento oficial en el que se hace constar los datos acerca del patrimonio del servidor público, o la acción y efecto material de manifestar el patrimonio.

⁷¹ Ugalde, Luís Carlos, en Rendición de Cuentas y Democracia: El Caso de México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2002, p. 75.

El objeto del contenido material de la obligación es una declaración unilateral de voluntad del sujeto, que se produce bajo juramento de verdad, su cumplimiento puede ser preparatorio de la formación de un acto administrativo y su inobservancia es condición de aplicación de la declaratoria para dejar sin efectos el nombramiento del servidor público omiso.

El servidor público obligado debe manifestar en su declaración los elementos constitutivos de su patrimonio: El activo y el pasivo, el activo se integra con el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero, y el pasivo el conjunto de obligaciones y cargas susceptibles de medirse pecuniariamente. Además de datos que reflejen el flujo de ingreso-gasto, justificando los orígenes del ingreso así como el destino del gasto.

La obligación de declarar el patrimonio que corresponde al servidor público va mas allá de los bienes como persona, sino que incluye al propio conyugue y dependientes económicos.

La declaratoria de Situación Patrimonial se presenta en ante la Contraloría del Estado o del Municipio según corresponda el servidor público, y esta instancia será la responsable de llevar el registro, custodia y realizar las investigaciones del desarrollo y veracidad de la información contenida en las declaraciones de la situación patrimonial.

A través de este control patrimonial se busca prevenir la corrupción en el servicio público y evitar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

A continuación se ejemplifican tres casos en donde se muestran problemáticas en torno a la declaración patrimonial de los servidores públicos

4.2.1 Omisión

Se realiza cuando el servidor público obligado incumple con la presentación de la declaración de situación patrimonial inicial o anual, en este caso la ley de responsabilidad de los servidores públicos del estado y municipios de sonora en su artículo 95 de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos al servicio del Estado y Municipios (de Sonora) señala que previa declaratoria de la contraloría, quedara sin efectos su nombramiento.

Caso uno:

Juan Velázquez Aldana, 32 años, escolaridad profesional licenciatura en contabilidad, estado civil soltero, cargo que desempeña cajero, área de adscripción dirección de ingresos de tesorería municipal, antigüedad 3 meses, omite la presentación de declaración inicial de situación patrimonial dentro de los 60 días posteriores al inicio de su cargo, este hecho es detectada por la contraloría municipal por lo que esta dependencia, acuerda el inicio del procedimiento correspondiente para la emisión de la declaratoria correspondiente, situación que le es notificada al presunto infractor citándose para que comparezca a exponer las causas por las que incumplió con esta obligación, señalando el Sr. Velázquez en su audiencia que desconocía que el era un sujeto obligado para presentarla, argumento que fue calificado de improcedente en los términos del código de procedimientos civiles (supletorio de esta ley) el cual señala que el desconocimiento de la ley no justifica su incumplimiento.

4.2.2 Remiso

El servidor público obligado presenta su declaración de situación patrimonial fuera de los plazos legales establecidos.

Caso dos:

Alfredo Herrera Ruiz, 42 años, estado civil casado, escolaridad preparatoria, cargo elemento de seguridad pública de la Policía Preventiva Municipal, antigüedad 8 años, sin antecedentes de responsabilidad administrativa, omite entregar la declaración de Situación patrimonial en el periodo establecido en la ley para tal obligación que es en el mes de junio de cada año, esta omisión es detectada por contraloría la que inicia el procedimiento de Responsabilidad administrativa en contra del servidor público omiso para la declaratoria correspondiente, dentro del proceso el infractor presenta en su audiencia la copia de la declaración de situación patrimonial recibida en forma extemporánea, y rinde argumentos para tratar de justificar la interposición a destiempo de su declaración patrimonial. La autoridad instructora se presenta ya ante una situación diferente a la causa que dio inicio al proceso en virtud de que ya no se trata de un caso de omisión.

Esta situación se presenta en la práctica en forma común como medio de defensa, hecho pone en serias duda la aplicación de la norma a la autoridad instructora, que en ocasiones no continúa el procedimiento.

4.2.3 Omisión en terminación de puesto, encargo o comisión.

Personas que omiten su declaración de situación patrimonial de terminación de puesto, encargo o comisión no se le puede aplicar la sanción establecida en el artículo 95 de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos al servicio del estado y municipios, por ser los sujetos obligados ex servidores públicos (situación muy común y grave ya que se presta a corrupción y poca transparencia).

Caso tres:

Jesús Ramón Hernández Muñoz, 29 años, estado civil soltero, escolaridad profesional ingeniería industrial, con cargo subdirector de servicios públicos municipales, antigüedad 2 años, sin antecedentes de responsabilidad administrativa, omite presentar su declaración de terminación de cargo, misma que es detectada por la contraloría municipal, iniciándose el procedimiento en su contra sin embargo este ya no se le ubica en el domicilio registrado y se desconoce donde poderlo notificar, por lo que se acuerda llevarlo a estrados y proseguir con el proceso, declarándose en rebeldía se le imputan como cierto los hechos imputados, sin embargo el juzgador al tratar de razonar la imposición de la sanción se le complica ya que por tratarse de un ex servidor público, no procedería la sanción del art. 95 de la multicitada ley de responsabilidades solo procedería aplicar la inhabilitación y/o sanción económica. En la práctica es poco usual que imponga este tipo de sanciones dada su gravedad y efectos quedando en muchas ocasiones impune ante una regulación específica.

4.3 Propuesta de solución para los casos presentados

Propuesta específicas

Caso uno.- Para la persona que omite su declaración de situación patrimonial procederá del proceso administrativo de responsabilidades el declarar sin efectos su nombramiento, lo cual deberá ser notificado al servidor omiso, al jefe inmediato y área de recursos humanos para que proceda en consecuencia para iniciar proceso de terminación de la relación laboral.

El servidor público afectado tendrá derecho de no estar de acuerdo con la resolución a impugnar la misma, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación, a través del recurso de revocación ante la misma autoridad que resolvió el asunto conforme al art. 83 de la Ley de Responsabilidades, y la resolución que se dicte sobre el recurso de revocación el

sancionado podrá presentar el recurso de nulidad ante el tribunal contencioso administrativo (art. XXX) instancia la que resolverá sobre la legalidad del procedimiento impugnado confirmando o anulando la resolución impugnada.

Una vez que hubiere quedado firme la sentencia será inscrita en el registro de servidores públicos sancionados, para los efectos legales a que haya lugar.

Caso dos.- para la situaciones con la descrita en el caso, en efecto consideramos que ya no podría sancionar la omisión en los términos lo dispuesto en el numeral 95 de la Ley de Responsabilidades multicitada, sin embargo se infringe el cumplimiento de la obligación dentro del plazo establecido, por lo que se debe sancionar este hecho, aplicándole al infractor una sanción económica consistente en multa de 100 días de salarios mínimos, la cual sin dudas desmotivaría el futuro el incumplimiento a las disposiciones en la materia.

Caso tres.- se propone se modifique la ley de responsabilidades para que se sancione a los ex servidores públicos que omitan presentar su declaración de situación patrimonial de conclusión, estableciéndose la aplicación de una sanción económica de 100 salarios mínimos e inhabilitación por hasta por seis meses para ocupar un nuevo cargo.

4.3 Propuesta de reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora

La Constitución Federal establece en su artículo 113 las sanciones a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos por los actos u omisiones en los que incurran, pudiendo ser éstos:

- Suspensión
- Destitución

- Inhabilitación
- Sanción económica

Por su parte la Constitución de Sonora menciona en su artículo 144 las mismas sanciones que la Constitución Federal.

Se nos hace importante determinar con una mayor precisión y hacer más sancionables los supuestos en torno a la omisión, presentación tardía y nula presentación al término de la relación laboral de la declaración patrimonial de los servidores públicos.

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios (Sonora)	
Artículo actual.	Propuesta de reforma.
<p>ARTÍCULO 95.- Si transcurrido el plazo a que se refiere la fracción I del artículo que antecede, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, previa declaración de la Contraloría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III del artículo que antecede.</p>	<p>ARTÍCULO 95.- Sanciones a la falta de declaración patrimonial:</p> <p>I.- Presentar la declaración patrimonial dentro de los tiempos establecidos, pero con deficiencias u omisiones, se sancionará con una multa de 10 a 100 salarios mínimos.</p> <p>II.- El no presentar la declaración patrimonial dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de</p>

	<p>posesión se sancionará con la pérdida del nombramiento respectivo y su inhabilitación de seis meses para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.</p> <p>III.- El no presentar la declaración patrimonial dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del empleo, cargo o comisión se sancionará con la inhabilitación de tres a doce meses para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.</p> <p>IV.- El no presentar la declaración patrimonial durante el mes de junio de cada año, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la Fracción I de este precepto, se sancionará con una multa de 100 salarios mínimos.</p>
--	--

CONCLUSIONES

El tema abordado ha pretendido identificar aquellos problemas normativos que están impidiendo llevar a cabo un adecuado proceso en cuanto a la presentación de la declaración patrimonial de los servidores públicos en el estado de Sonora. En este sentido, analizados los distintos ordenamientos jurídicos partiendo de la Constitución Federal, la Ley Federal y la Ley Estatal que regulan la materia de responsabilidades de los servidores públicos, en éste último caso hemos encontrado problemas normativos por la ausencia o regulación deficiente de supuestos en torno al tema en comento.

Es así que dentro del sistema jurídico vigente en torno a las responsabilidades y sanciones para los servidores públicos omisos en torno a la presentación de su declaración patrimonial, es provocado una legislación que no tiene una sancionabilidad que le preocupe al funcionario. De otra parte, algunas veces las sanciones son insuficientes para modificar la práctica dentro de las instituciones.

Al momento de efectuar una revisión a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y Municipios del Estado de Sonora observamos que se establece como única sanción ante la omisión de la presentación de la declaración de situación patrimonial el dejar sin efectos el nombramiento del servidor público.

Esta sanción tiene muchas lagunas debido a que el servidor público es suspendido únicamente mientras presenta su declaración patrimonial o en su caso es separado de su trabajo. También se presenta una inadecuada integración de la declaración patrimonial, lo cual afecta el procedimiento establecido en menoscabo de la ejecutoriedad de la declaración por parte del servidor público.

Es así como en este momento se aplican sanciones que marca la ley para estos casos pero queda a la discrecionalidad del contralor el determinar o no si se inician los procesos. Por lo que consideramos que se debe establecer específicamente las omisiones como causales de responsabilidad.

Existe una imprecisión de la ley lo cual desmotiva su observancia y sanción, y promueve la eficacia de los objetivos de la declaración de situación patrimonial.

Es así como establecemos un esquema de sanciones que se contemple en Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, principalmente ante faltas por omisión o integración de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos, con la finalidad la plena responsabilidad del servidor público. Siendo éstas las siguientes:

ARTÍCULO 95.- Sanciones a la falta de declaración patrimonial:

I.- Presentar la declaración patrimonial dentro de los tiempos establecidos, pero con deficiencias u omisiones, se sancionará con una multa de 10 a 100 salarios mínimos.

II.- El no presentar la declaración patrimonial dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión se sancionará con la pérdida del nombramiento respectivo y su inhabilitación de seis meses para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

III.- El no presentar la declaración patrimonial dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del empleo, cargo o comisión se sancionará con la inhabilitación de tres

a doce meses para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

IV.- El no presentar la declaración patrimonial durante el mes de junio de cada año, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la Fracción I de este precepto, se sancionará con una multa de 100 salarios mínimos.

No menos importante es destacar que muchas de las obligaciones establecidas en la legislación en materia de declaración de situación patrimonial no son del todo observadas por los servidores públicos como debería de ser, por la impunidad en la aplicación adecuada de las sanciones a las infracciones previstas en las leyes, por lo que consideramos necesario además de mejorar la regulación del esquema de sanciones, el reforzar al inicio de la gestión de los servidores públicos una adecuada capacitación en el marco legal de actuación y la evaluación permanente a su desempeño.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano Rabiela, Sergio C., Derechos Humanos y Servicio Público, Ediciones Delma, México, 2009.

Arriola Vizcaíno, Adolfo, El federalismo mexicano hacia el siglo XXI, México, Colección ensayos jurídicos, Ed. Themis, México, 2009.

Barragán Barragán José, El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (antecedente inmediato del amparo) México UNAM, 1980, Introducción al federalismo. La formación de poderes de 1824. México, UNAM, 1978

Basave, Agustín, La corrupción, Entre la Legalidad y las Reglas no escritas, en Este País, núm. 66, septiembre de 2006.

Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Edición Viracocha, Buenos Aires, 1983.

Cabrero Mendoza, Enrique, Evolución y Cambio de la Administración Pública, Editorial INAP, México, 1998.

Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México, 1982, pp. 324-325.

Carrillo Flores, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Cossío Díaz, José Ramón, Núñez Luna, Alejandra, El régimen de responsabilidades de los Servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, Transparencia Mexicana, 2000.

Chalico Ruíz, Juan José, en Derechos Humanos y Responsabilidades del Servidor Público, Secretaría de Gobernación, Cuadernos para el cambio administrativo, México, 1995.

De Pina Vara, Rafael, Diccionario Jurídico, Editorial Porrúa, México, 2000.

Delgadillo, Gutiérrez, Luís Humberto, Elementos de Derechos Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989.

Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2002.

Días Aranda Enrique, Enriquecimiento Ilícito de Servidores Públicos, Edición Cárdenas, México, 1999.

Diep, Diep, Daniel, El Recurso Administrativo en México. México. 2001. Porrúa.

Fernández Delgado, Miguel Ángel y Soberanes Fernández, José Luís, Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México, 2000.

Fernández F. Iñigo, Historia de México, Segunda Edición, Pearson Educación, México 2004.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimo tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

Fix Zamudio, Héctor, Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, México, CNDH, 2003.

Fix-Zamudio, Héctor, Las responsabilidades de los Servidores Públicos en el Derecho Comparado, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 2004.

Galindo Camacho, Miguel, Derecho Administrativo, 2da. Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, UNAM, México, 2006.

García Máynez, Eduardo, Positivismo jurídico, Realismo sociológico e Iusnaturalismo, UNAM, México, 1986.

García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 2004.

García, Ramírez Sergio. *Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Penal*. UNAM. Editorial McGraw-Hill. México, 1998.

Gual, Ma. De los Ángeles, Guía legal sobre los Derechos y Deberes del Funcionario, Ediciones Catálogo, Barcelona, 2005.

Gutiérrez Sáenz, Raúl, Introducción a la Ética, Vigésima Quinta Edición, Editorial Esfinge, México, 1993.

Instituto De Investigaciones Jurídicas, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, D-H, Editorial Porrúa, México, 2005.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, en La Contraloría y el Control Interno en México, 1ra Edición, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987.

Laveaga, Gerardo, La cultura de legalidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.

López Austin, Alfredo, La Constitución Real de México-Tenochtitlan, México, UNAM, 1991.

López Presa, José Octavio, en Corrupción y Cambio, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, 1998.

Madrid H., Miguel de la, La Política de la Renovación, Edit. Diana, México, 1ra Edición, 1998.

Orozco Henríquez, J. Jesús, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo X, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

Ortiz Soltero, Sergio, "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", 4ª. Ed., Porrúa, 2007

Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública en México, Libros de Texto, Editorial INAP CONACYT, México.

Sáenz, Carlos María, La Responsabilidad Administrativa del Funcionario, La Ley, Buenos Aires, 1999.

Sayagues Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, tercera edición, Montevideo: , 1993, p. 46.

Semo, Enrique, Vicios Públicos, Virtudes Privadas: la Corrupción en México, De la Colonia a la Independencia, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Ugalde, Luís Carlos, en Rendición de Cuentas y Democracia: El Caso de México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2002.

Vanossi, Reynado, El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social, México, Editorial Universitaria, 2002.

Diccionarios y enciclopedias.

Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda edición

Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo IV, F-L, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, Primera edición, México, 2002, p. 168.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley federal de responsabilidades de servidores públicos

Constitución del Estado de Sonora

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios (Sonora)

Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora

GLOSARIO

- **Declaración inicial**, la debe presentar los servidores públicos de nuevo ingreso (obligados) dentro de los 60 días siguientes a su ingreso.
- **Declaración anual**, se debe realizar por todos los servidores públicos (obligados) dentro del mes de junio (quedan exentos los que realizaron su declaración inicial en ese mismo año).
- **Declaración de conclusión**, la deberán presentar los servidores públicos dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de su cargo o renuncia.
- **Omiso**, servidor publico que no presenta su declaración de situación patrimonial inicial, anual y de terminación.
- **Remiso**, servidor publico que presenta su declaración de situación patrimonial fuera de los plazos establecidos.