

88
21



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



"INEFICACIA JURIDICA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SEÑALADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"

T E S I S
QUE PARA RECIBIR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA CRISTINA FABIAN CAMACHO

DIRECTOR DE TESIS: LIC. EFREN MORALES JUAREZ.



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO.

NOVIEMBRE 1997

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS...

POR DARME LA DICHA DE SEGUIR VIVIENDO Y DE
DISFRUTAR DE LOS MOMENTOS FELICES DE MI
EXISTENCIA, Y PERMITIRME CONCLUIR UNO MAS DE MIS
OBJETIVOS.

GRACIAS SEÑOR.

A MI MADRE.

ESTE TRABAJO EN ESPECIAL, ESTA DEDICADO A MI MADRE, LA PERSONA QUE REPRESENTA EL MOTIVO DE MI SUPERACION Y LUCHA CONSTANTE, PARA COMPENSAR EN UNA PEQUEÑA PARTE TODO LO QUE HA HECHO POR MI, POR QUE CON SU AMOR, SU VALENTIA Y CON SU ALIENTO EMPRENDEDOR ME AYUDARON A ALCANZAR ESTA META TAN IMPORTANTE PARA MI, Y ASI HACERME INDEPENDIENTE, YA QUE CONSTITUYE LA HERENCIA MAS VALIOSA QUE PUDIERA RECIBIR.
GRACIAS

A MI PADRE.

POR TU ACEPTACION Y APOYO CUANDO MAS LO NECESITE, HE LLEGADO A REALIZAR LO MAS GRANDE DE MIS METAS.

GRACIAS

A MIS HERMANOS.

GRACIELA, ROSALINDA, ALICIA,
ROBERTO, LUIS ANTONIO, IRMA
IRENE, MIGUEL ANGEL, DOLORES Y
MELITON.

POR EL CARINO QUE NOS UNE, Y
POR QUE TODOS Y CADA UNO DE
ELLOS ME SIRVIERON DE
INSPIRACION PARA TERMINAR MIS
ESTUDIOS, Y PARA QUIENES
DESEO TENGAN SIEMPRE
PRESENTE QUE LA BASE DE LA
SUPERACION ESTA EN EL ESTUDIO
Y LA PREPARACION.

LOS QUIERO MUCHO

A MI ABUELITA, POR QUE A
PESAR DE QUE YA NO TE
ENCUENTRAS PRESENTE
FISICAMENTE, SIEMPRE LO
ESTARAS EN MI CORAZON; CON
MI AMOR Y RECUERDO
ETERNO.

A MARTIN ALBERTO, ESPERANZA
DE MI VIDA HECHA REALIDAD, Y
FIEL COLEGA DEL LITIGIO, A QUIEN
LE AGRADEZCO TODO SU AMOR,
IMPULSO, CONSTANCIA, APOYO,
CONFIANZA Y SOBRE TODO SU
PACIENCIA Y COMPRESION EN
MOMENTOS DIFICILES.

T.Q.M.

LIC. EFREN MORALES JUAREZ

A QUIEN AGRADEZCO SU
VALIOSA ENSEÑANZA EN
AQUELLAS AULAS, Y SU
TIEMPO Y DEDICACION EN LA
DIRECCION DE LA PRESENTE
TESIS.

GRACIAS

A LA ESCUELA ENEP "ACATLAN",
U. N. A. M.

POR HABERME DADO LA
OPORTUNIDAD DE PREPARARME
PROFESIONALMENTE Y SER UNA
EGRESADA DE SUS AULAS.

AL HONORABLE SINODO:

LIC. EFREN MORALES JUAREZ.

LIC. EDUARDO RIVADENEYRA
FARRERA.

LIC. NORA YOLANDA MOLINA
RAYGOSA.

LIC. ROBERTO ROSALES
BARRIENTOS.

LIC. RAUL PANTOJA DURAN.

A LIC. OSCAR RENE MARTINEZ
HERNANDEZ. POR LA
OPORTUNIDAD QUE ME HA DADO
AL COLABORAR CON EL, EN EL
AMBITO PROFESIONAL Y POR LA
CONFIANZA DEPOSITADA EN MI
PERSONA.

GRACIAS

POR SER UN EJEMPLO A
SEGUIR DEDICO ESTA TESIS A
LOS LICENCIADOS, MARIO
CASTAÑEDA ROBLEDO, JUDITH
SANCHEZ HERNANDEZ,
ENRIQUE REYES DURAN E
ULISES G. CAMPOS
HERNANDEZ.

GRACIAS.

LIC. JORGE L. MEJIA A.

CON TODO MI APRECIO Y
GRATITUD POR ENCONTRAR EN EL
UN AMIGO SINCERO Y POR SU
DISPOSICION PARA AYUDAR A LAS
PERSONAS QUE LO NECESITAN SIN
DISTINCION, ES PARA MI UNA
SATISFACCION HABER SIDO SU
COLABORADORA. DANDOME LA
OPORTUNIDAD DE REALIZARME
COMO PERSONA UTIL Y SOBRE
TODO POR BRINDARME SU
AMISTAD, SUS CONSEJOS Y APOYO
INCONDICIONAL EN TODO
MOMENTO.

GRACIAS.

A JOSE GPE. PACHECO I.

POR ESE APOYO
INCONDICIONAL Y POR TODOS
LOS CONSEJOS TAN PRECISOS
EN NUESTRA LABOR PRACTICA,
PERO PRINCIPALMENTE POR
SU VALIOSA AMISTAD QUE ME
HA BRINDADO. QUIERO
EXTERNAR MI GRATITUD.

GRACIAS.

A IGNACIO UGALDE R., POR SU
APOYO INCONDICIONAL PARA LA
REALIZACION DEL PRESENTE
TRABAJO.

GRACIAS.

A MIS AMIGAS:

PATRICIA, RAFAELA Y EDY, ASI
COMO A TODOS Y CADA UNO
DE MIS DEMAS AMIGOS Y
COMPANEROS DE TRABAJO
QUE DE ALGUNA MANERA
COLABORARON PARA LA
CONCLUSION DEL PRESENTE
TRABAJO

GRACIAS.

INDICE

| | Pag. |
|---|-------------|
| 1.- INDICE. | 1 |
| 2.- INTRODUCCION. | 1 |
| 3.- CAPITULO I. LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA COMISION DE FALTAS ADMINISTRATIVAS Y LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, ANTECEDENTES: | 3 |
| 1.1. Roma. | 4 |
| 1.2. Francia. | 15 |
| 1.3. España. | 18 |
| 1.4. México. | 24 |
| a) Constitución de Cádiz 1812. | 27 |
| b) Constitución de 1824. | 30 |
| c) Constitución de 1857. | 34 |
| d) Ley del 3 de noviembre de 1870. | 36 |
| e) Ley de Responsabilidades de 1896. | 37 |
| f) Constitución de 1917. | 39 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| g) Ley de Responsabilidades de 1940. | 40 |
| h) Ley de Responsabilidades de 1979. | 42 |

4.- CAPITULO II NATURALEZA JURIDICA DEL SERVIDOR PUBLICO Y DE LA OBLIGACION DISCIPLINARIA. 46

| | |
|--|----|
| 2.1. Situación Jurídica de los trabajadores al Servicio del Estado. | 47 |
| a) Incorporación al servicio público. | 49 |
| b) Calidad de trabajador público. | 53 |
| 2.2. Concepto jurídico del servidor público. | 60 |
| a) Artículo 108 Constitucional. | 65 |
| b) Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 68 |
| 2.3. Obligaciones administrativas de los servidores públicos. | 72 |
| a) Legalidad. | 74 |
| b) Honradez. | 75 |
| c) Lealtad. | 76 |
| d) Imparcialidad. | 77 |
| e) Eficiencia. | 78 |

2.4. Sistema de responsabilidades de los servidores públicos. 82

a) Responsabilidad Judicial. 83

b) Responsabilidad Administrativa. 89

5.- CAPITULO III. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS VIGENTE. 94

3.1. El procedimiento administrativo sancionador mexicano. 95

a) Regulación. 98

b) Investigación. 102

c) Instrucción. 102

d) Decisión. 105

e) Calificación de las infracciones. 106

3.2. Autoridades competentes para conocer el procedimiento administrativo sancionador. 108

a) Unidad de Quejas y Denuncias.(Area de Responsabilidades) 109

b) Contraloría Interna. 112

c) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 114

| | |
|---|------------|
| 3.3. Sanciones administrativas y su naturaleza jurídica. | 121 |
| a) Apercibimiento privado o público. | 123 |
| b) Amonestación privada o pública. | 123 |
| c) Suspensión. | 127 |
| d) Destitución del puesto. | 127 |
| e) Sanción económica. | 131 |
| f) Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. | 133 |
| 3.4. Resoluciones Administrativas. | 135 |
| a) Estructura. | 136 |
| b) Legalidad. | 140 |
| c) Ejecutoriedad. | 142 |
| | |
| 6.- CAPITULO IV. ACTUALIDAD E INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS. | 146 |
| | |
| 4.1. Inoperancia del artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 147 |
| a) Burocracia. | 153 |
| b) Autoritarismo. | 155 |

| | |
|---|-----|
| c) Despotismo. | 158 |
| 4.2. Criterios de aplicación de las sanciones administrativas. | 161 |
| a) Tipo de falta. | 163 |
| b) Gravedad. | 164 |
| 4.3. Propuesta para un proyecto de reforma al Título Tercero Capítulo II de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos. | 169 |
| 8.- APENDICE. | 195 |
| 9.- CONCLUSIONES. | 197 |
| 10.- BIBLIOGRAFIA. | 204 |
| 11.- LEGISLACION. | 211 |

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Tomando en consideración que un Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables en el desempeño de su función, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define las obligaciones políticas administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento y las sanciones y procedimientos para corregirlas, a fin de que estos mismos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia.

La eficiencia y oportunidad en el desarrollo de las funciones y actividades de la organización administrativa, descansa en gran medida en la claridad y fluidez de las normas que en ella se establezcan para el cumplimiento de las funciones que la Ley le asigna a cada área administrativa que la compone; es por ello necesario señalar las deficiencias en la aplicación de las sanciones a efecto de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública.

En especial abordaremos las sanciones administrativas previstas en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, generadas por el incumplimiento de las obligaciones que consagra el artículo 47 del referido ordenamiento.

La razón de este trabajo consiste en la necesidad de establecer criterios adecuados para la imposición de sanciones administrativas, asegurando la conducta de los servidores públicos, quienes con el incumplimiento de sus deberes, entorpecen la regularidad funcional de los órganos del Estado, circunstancia por la que considero que la reglamentación más afondo de la imposición de dichas sanciones, controlaría su normal funcionamiento.

Después del estudio realizado, propongo unas reformas legales que según mi opinión, deberán establecerse para lograr una transparencia jurídica tanto para las autoridades como para el servidor público presunto responsable, lo que influirá en la Justicia Administrativa.

CAPITULO I

**LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA COMISION DE
FALTAS ADMINISTRATIVAS Y SANCIONES
CORRESPONDIENTES, ANTECEDENTES.**

1.1. ROMA.

En la búsqueda de los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos y por ende de las sanciones correspondientes, no nos remontaremos tanto en el tiempo como para estudiar las Leyes de los grupos humanos primitivos de oriente, ni a la legislación de la antigua Grecia, si no que partiremos de aquel pueblo que instituyó al Derecho como columna vertebral de su organización, siendo este: Roma.

El Derecho Romano, que fue producto de una organización milenaria: desde el año 753 antes de Cristo, en que se funda Roma, hasta el 553 de la era Cristiana, que culmina con los últimos textos del emperador Justiniano.

Esos mil trescientos años han sido divididos conforme a la estructura política-social del país en tres grandes épocas, a saber:

a) La Monarquía. Que abarca desde la fundación de Roma hasta el año 510 antes de Cristo.

b) La República. Que comprende cinco siglos, hasta el año 31 antes de nuestra era.

c) El Imperio. Que poco mas o menos comprende el mismo número de Centurias que la etapa anterior y que termina en el año 553 después de Cristo. Este periodo se podría subdividir en otros dos: El Pagano, hasta el año 331 después de Jesucristo, y el Cristiano, de esa fecha hasta el final del Imperio.

En Roma existía una organización minuciosa, clasificada y jerarquizada de los funcionarios que constituía la gran pirámide burocrática de la administración del Imperio. Las características principales de tal organización eran: separación de las funciones y cargos de carácter civil de los de carácter militar y la distribución de los funcionarios en diversas categorías y rangos.

Tratándose de responsabilidad oficial, teóricamente los magistrados romanos podían ser perseguidos civil y penalmente ante los funcionarios jurisdiccionales ordinarios pero en la práctica, el Pretor-funcionario encargado de impartir justicia no podía hacer comparecer ante su tribunal a magistrados de igual o mayor rango que él, debido a que estos no permitían tan fácilmente que se les encausase. Por ello, salvo rarísimo caso, la responsabilidad se hacía efectiva después de que el magistrado dejaba de desempeñar su cargo, por vías y ante los tribunales

diversos que actuaron, fundamentalmente, fuera de Roma, por ejemplo cuando se trataba de delitos de *Peculatos*, que era la apropiación indebida del dinero del Estado y del delito de *Rependundae*, que eran las exacciones abusivas.

La elección de funcionarios en la época Republicana, fue al principio sin formalidades y después con la *Profesio*, se ponía a los candidatos a consideración de los magistrados; entre la *Profesio* y la elección se producía la *petitio* que era una campaña electoral encaminada a buscar votos.

*"En tiempos de Cicerón los funcionarios deberían prestar juramento de mantener y seguir las leyes dentro de los cinco días siguientes a la toma de posesión del cargo. La toma de posesión se producía después de prestar juramento por que éste no era un requisito inherente a aquella"*¹

Aparece aquí el origen de una relación de servicios y de actos que van a perdurar en la historia de los funcionarios: la toma de posesión y el juramento de las leyes.

¹ Torreblanca Vergara, José; "Situaciones de los Funcionarios". P.324

Durante la época Imperial la burocracia creció enormemente, el incremento del absolutismo hace necesario la extensión y consolidación de la misma. A partir de Augusto se produce una modificación fundamental que ayuda a comprender su aparición en sentido moderno: la duplicación de nombramientos, ya que junto y al lado de los órganos republicanos surgen los funcionarios nombrados y regidos solamente por el Emperador. Los primeros van a tener competencia puramente formales, mientras que los segundos se apoderaran poco a poco de todos los resortes constitucionales del país, pues ya no es la elección el sistema de designación del nuevo funcionario, sino el nombramiento directo y libre del mismo por el Emperador.

Uno de los pilares fundamentales del engrandecimiento de Roma fue el respeto hacia los derechos individuales, especialmente durante la República, y el control de las actuaciones de los funcionarios, manifestándose ésta en la severidad con que se reprimieron las expoliaciones y los abusos de los funcionarios públicos, no sólo en el seno de la ciudad capital, sino también los cometidos en las lejanas provincias conquistadas en torno del Mar Mediterráneo y sometidas al amparo de Roma.

"Durante la República el cambio anual de los administradores de las provincias, acrecentaba la corrupción, en cuanto a que un año

funcionario romano consideraba vergonzoso aceptar un salario por su prestigiado cargo y en vista de tan altos ideales, no le quedaba mas remedio que robar".²

Lo que para combatir esta corrupción, se celebraron grandes procesos en contra de los administradores inmorales.

Hasta el año 605 (149 a.C.) entraba en la vida jurídica de Roma una innovación, insignificante al principio, pero de graves consecuencias. Las continuas protestas de los habitantes de los territorios conquistados por Roma y a raíz de los abusos de que eran objeto por parte de los funcionarios que debían desempeñar sus funciones *ad honorem*, que era la condición propia de todo cargo que no correspondiera trabajo puramente manual, originó una copiosa legislación represiva de todo acto de corrupción que se extendió también en amparo de los ciudadanos de la metrópoli.

Los recursos con los que contaban unos y otros para exigir la responsabilidad a los funcionarios, eran distintos, pues si los ciudadanos de Roma tenían remedios contemplados en Derecho Privado para recuperar

² Margadant S. Guillermo F.; "Derecho Romano". P.36

directamente lo expoliado, los habitantes de los territorios anexos sólo podían elevar sus quejas al senado, el que generalmente nombraba comisiones que juzgaban *extra ordinem*.

La *Ley Rogatae*, surge de la colaboración entre los magistrados o cónsules (por Centurias) y el senado.

Eran presentados por los cónsules con consentimiento del senado y sometidos a la opinión de los comicios durante un período de cuarenta y cinco días para su rechazo o aprobación. Una *Lex Rogata* se componía de tres elementos, a saber:

a) *La Prescriptio*, una mención del magistrado que había dado su aprobación sobre la asamblea comicial tomada.

b) *La Rogatio*, es el contenido dispositivo de la norma.

c) *La Sanctio*, son las determinaciones tomadas de las consecuencias de violar la parte dispositiva de la Ley.

De los anteriores elementos hablaremos de la *Sanctio*. Cuando se considera que la sanción consiste en un castigo al transgresor, quedando intacto el resultado del acto

violatorio la *Lex es minus quam perfecta*; si la sanción consiste en la anulación del acto violatorio de la Ley, se trata de una *Lex Perfecta*, y la falta de la *Sanctio* se considera *Lex Imperfecta*.

*"En la época de Teodosio, se manifiesta que al quebrantar una prohibición legal implica automáticamente la nulidad del acto violatorio de manera que desaparece la *Leges Imperfectae*, pero también la *minus quam perfectae*, solución demasiado rigurosa en la práctica."*³

En cuanto a la aprobación y aplicación de las *Leyes Rogatae*, se deriva después de que el romano desconfiaba del Derecho legislado y prefiere que las normas jurídicas nazcan como Derecho Consuetudinario, que surjan de las opiniones de jurisconsultos o de medios procesales tomados por los magistrados vinculados íntimamente con la justicia; siendo para el Derecho Privado la más importante.

La figura de la *Leges Datae*, se aplicaba a alguna comunidad recién incorporada a la organización territorial republicana o imperial, y era expedida por un alto funcionario romano, sin la intervención de los comicios o

³ IDEM, P.47

del senado, ya que al contrario de la *Leges Rogatae* no eran consideradas importantes para el Derecho Privado.

La *Ley Sempronia*, del año 631 de Roma, confirió a una comisión del senado facultades para sentenciar sobre la devolución de lo expoliado e imponer penas.

Es en los años 672 al 674 de Roma, cuando se introducen reformas al procedimiento penal Romano al aumentar en las *Leges Corneliae* el número de las *quaestiones* existentes, confiriendo su jurisdicción de nuevo a los senadores y extiende el procedimiento de las *quaestiones* a los delitos comunes. Las *Leges Juliae* de Cesar Augusto, terminan provisionalmente este ciclo de reformas con la creación de un *ordo juriciorum* unitario.

Las Leyes particulares establecían los tipos delictivos de los *Crimina Pública*, y las penas que debían aplicarse a los funcionarios. La acusación pertenecía a todo el pueblo. La tentativa y la complicidad se castigaban como si se hubiese consumado el delito. El juez que conocía del asunto estaba obligado a pronunciarse sobre la culpabilidad del acusado.

*"Pertenecía al grupo de lo Crimina Pública, los delitos siguientes:
faltar los funcionarios públicos a sus deberes, las ex acciones*

ilegales -delito de repetundae- venta de empleos, robo en el desempeño de su cargo, malversación de caudales -Crimen Peculatus-alta traición-Crimen Laesae majestatis- que poco a poco reemplaza al antiguo perduellio: perturbación de la paz pública mediante actos de autoridad, - con preponderante carácter político secuestro de personas (Plagim), y falsedad (Falsium), entre otros.”⁴

Durante los primeros siglos de Roma era imposible la corrupción debido en gran medida al rigor de las costumbres, a la breve duración de los cargos públicos y a la vigilancia ejercida por el senado y los tribunos sobre los funcionarios, circunstancias que obligaban a tales funcionarios a mantenerse dentro de los límites de sus deberes.

“Pero a medida que Roma extendió sus conquistas, la corrupción se hizo más fuerte, particularmente con los territorios conquistados, en virtud de que los pretores y los cónsules que eran enviados a gobernar las lejanas provincias, reunían en su persona el poder de todos los magistrados de la metrópoli: mando militar, administración de justicia, gobiernos de las finanzas, etcétera. Tales funcionarios previstos de ese poder y lejos de la vigilancia de sus conciudadanos, encontraban fácil modo de

⁴ Jiménez de Azúa, Luis; “Tratado del Derecho Penal”. P. 47

convertir en beneficioso para sus intereses, el puesto que desempeñaban, abandonándose a toda clase de excesos.”³

Esta corrupción generó inmensas fortunas que aseguraba al funcionario enriquecido su propia impunidad al poder comprar a sus propios jueces y demás, le proporcionaba el medio para adquirir más poder; se explotaba a las provincias para dominar en los comicios y se corrompían los mismos así la república se encontró en un círculo vicioso hasta que cayó y se modificó la forma de gobierno.

A pesar de la gran influencia del senado, sus opiniones no tenían fuerza legal, - excepción hecha de los senados consultos cuando el magistrado competente no le oponía el evento- si bien no eran indiferentemente escuchadas por los magistrados. Igualmente es el orden Jurisdiccional, sólo servía de consejero a funcionarios y asambleas que tenían derecho a juzgar. Sin embargo, en momentos de perturbación pública, podía el senado suspender las leyes y jurisdicciones y conferir poderes a los Cónsules, como ocurrió en el año 63 a.C., cuando Cicerón aplastó la conspiración de Catalina. Tal vez sea

³ Ramos Mejía, Enrique; "El Delito de concusión". P.92

este el antecedente más remoto de lo que conocemos ahora como suspensión de garantías.

De acuerdo con la Constitución Romana, los magistrados podían ser procesados por mala conducta, pero de su responsabilidad en el ejercicio de su cargo no conocía el senado, sino el pueblo en los comicios, los cuales tenían jurisdicción en materia penal.

No obstante lo anterior, y dada la facultad que los magistrados tenían de anular recíprocamente sus iniciativas, se llegó en la práctica, a que estos altos funcionarios no fuesen procesados; únicamente cuando, al dejar el cargo volvían a la simple condición de ciudadanos, pudiendo ser llevados ante los tribunales por diferentes acusaciones.

La dificultad que ofrecía lo *populi* de los comicios en su labor juzgadora, condujo a que el pueblo perdiera en parte su atribución de juez, al ser creada en forma permanente las *quaestiones* en los últimos años de la República.

Los comicios delegaban a los jueces sus poderes en una *quaestion* extraordinaria, bajo la dirección de un magistrado con *Imperium*, la primera de estas cuestiones

fue nombrada en el año 413 a.C. para juzgar a los que mataron a César, pero en el intervalo habían sido tan frecuentes ciertos crímenes que fue necesario establecer tribunales permanentes llamados *quaestiones perpetuae*.

*"Estas comisiones especiales o permanentes, también se ocupaban de juzgar por delitos contra la seguridad del Estado, y en estos casos, cuando se ocupaban de los juicios por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones públicas, tanto civiles como militares, no existía recurso alguno contra su fallo."*⁶

1.2. FRANCIA.

En Francia aun cuando no se tenía un código ético propiamente establecido para el control de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus atribuciones; para el año de 1789 en la denominada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículos 14 y 15 se establecía: "Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla

⁶ Barrera Domínguez Humberto: "Juzgamiento de los altos Funcionarios del Estado". P.137

libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración".

*"La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración."*⁷

Una institución de control y la considerada como la más antigua en Francia es la Corte de Cuentas que por regla general conocía sobre la Administración Financiera, se puede decir que dentro de las funciones que tenían los integrantes de esta Corte, era el de verificar que los responsables presentaran su rendición de cuentas en los plazos fijados en las leyes y reglamentos, y requerir en caso de retardo, la aplicación de las penas previstas, además de que en el supuesto caso de que se suscitara una negligencia, el Procurador General debía dirigirse al primer presidente a efecto de formular las reclamaciones necesarias.

Cabe aclarar que las atribuciones de la Corte de Cuentas en Francia son principalmente jurisdiccionales; las de orden administrativo, eran ejercidos por el Órgano Central Interno.

⁷ Código de Conducta de los Servidores Públicos, SECOGEF. P.27

El procedimiento ante la Corte de Cuentas, es siempre a puertas cerradas, y no computa debate contradictorio, donde las partes interesadas sean admitidas a efectuar su descargo.

En otros países se permite la asistencia de la parte para que exprese lo que a su derecho convenga. En Francia, esto no se sigue debido a que juzga a posteriori sobre cuentas y no ataca directamente a las personas encargadas del manejo de los fondos del erario, ya que le correspondía a las autoridades administrativas inferiores.

Esta corte no tiene la facultad de hacer ejecutar sus sentencias, ya que sus sanciones son tramitadas por el Ministerio de Finanzas.

Dentro de lo que se conoce como Legislaciones Secundarias de Francia encontramos la Ley que determina los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios Públicos, en donde los funcionarios respondían por sus actuaciones irregulares, penal, civil y administrativamente.

Teniendo como obligación el desempeñar las labores con mayor diligencia, ya que debían consagrar íntegramente su actividad profesional a las labores que le son confiables, estaban obligados al secreto profesional en

el ámbito penal, así como de sus actos, informes o documentos del que tenían conocimiento en sus funciones, a consecuencia de la desobediencia de dichas obligaciones se les aplicaba las sanciones, tales como:

*"Suspensión, Apercibimiento, Amonestación, Destitución, Inhabilitación y Sanción Económica (artículo 30 LDF)"**

1.3. ESPAÑA.

Por lo que respecta a los antecedentes históricos, desarrollados en este país, se exponen algunos de ellos:

A) *Juicio de Residencia en España.*

Para hablar del procedimiento y en especial del Juicio de Residencia en España, se hace necesario adentrarse en el estudio de los cuerpos legales más trascendentales del país de referencia.

De los diferentes ordenamientos característicos en la evolución del Juicio de Residencia en España, tiene

* IDEM. P.23

especial importancia, Primero, el Código de Partidas del año 1265 que representa un retorno al proceso clásico romano, y en donde en su partida III, se encuentra el antecedente de mayor importancia de las legislaciones procesales de los pueblos de habla española, es lo que da nacimiento e introducción definitiva del Juicio de Residencia en el Derecho Castellano, es la principal fuente de inspiración de la gran mayoría de los códigos de procedimientos, de los países hispanoamericanos; y, Segundo, la Novísima Recopilación de las leyes de España de 1805, que determina cual era la regulación del juicio de residencia antes de la Constitución de Cádiz de 1812 en México.

Ahora bien, en lo que respecta al Código de Partidas:

*"Estas partidas constituyeron una obra colosal, en una época de transición y turbulencia -siglos XI al XII-, desorden que en la legislación europea estaba representada por leyes injustas, confusas, ilusorias, parciales, inconexas, ridículas, contradictorias sin proporción con los objetos ni con los delitos, en cuya compilación encontraban los caprichos de los magistrados, las decisiones morales, las costumbres, las glosas arbitrarias dictadas a veces por las pasiones."*⁹

⁹ Martínez Marina, Apud., Alfaro y Lapuente, Santos; "Prólogo", en Colección de Códigos y Leyes de España.

Las Siete Partidas constituyen una enciclopedia jurídica positiva, de 2802 Leyes en total, distribuidas en 182 títulos.

Dentro de éstas la obligación de los funcionarios es personalísima, no se admite personero y cada día se debía dar pregón públicamente, a efecto de que los interesados o agraviados quedarán enterados debidamente.

La responsabilidad es universal e ilimitada, es decir, se sigue el Juicio de Residencia a todo funcionario público que cometa hasta el más mínimo acto arbitrario en contra del Estado y los particulares.

La acción que se reconoce, es a favor de todos los posibles interesados o agraviados, de acuerdo con las normas establecidas en las Partidas; aquí, la residencia se instituye en favor de los particulares principalmente y sólo por vía indirecta del Estado, es decir, le da oportunidad al pueblo de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el oficio, para denunciar los abusos o errores que hubiere cometido en el desempeño de sus funciones, fue tenido muy en cuenta y casi en beneficio del propio Derecho Español.

Para hacer efectiva dicha responsabilidad se obliga a presentar declaración a los propios familiares o no, que vivieron con ellos en aquellos oficios.

Estas partidas tuvieron una gran influencia en América, más que en la propia España, pues los letrados y oidores de las audiencias coloniales no tuvieron que luchar para su aplicación como derecho supletorio, con las residencias ya antes mencionadas que hubo necesidad de vencer en la península.

En lo que respecta a la Novísima Recopilación, alcanzó la sanción oficial en 1805 y rigió no sólo en España sino también en América, antes y después de la Independencia.

Resulta necesario resaltar algunos de los preceptos significativos de la Novísima:

Primero.- Se consolida a los jueces de residencia, y se les refuerza con la figura del escribano, se les dota de mayores facultades inquisitivas. El juez de residencia era un juez delegado que debía ceñir sus atribuciones a las facultades que le hubiesen sido conferidas, sin poder transpasarlas.

Segundo.- El oficio de juez residente no podía durar más de tres meses, debido a que estos juicios se prolongaban bastante, entorpeciendo la administración ordinaria.

Tercero.- El principio de la publicidad de la residencia ha quedado sensiblemente modificado al introducirse la figura del escribano, a quien correspondía dar pregón por todas las villas y lugares, además de que se le facultaba para iniciar él mismo los expedientes de quejas, a favor de quien no pudiera o no quisiera acudir ante el juez residente.

Cuarta.- La responsabilidad continúa siendo universal e ilimitada.

Quinta.- Están sujetos a la residencia el asistente, gobernador o corregidor, oficiales, regidores, procuradores, escribanos y otros.

Ampliando un poco este punto, es de mencionarse que los jueces y corregidores desde que dejaban su oficio, estaban obligados a permanecer en su Ciudad, Villa o Lugar, por tiempo determinado para hacer residencia y pagar los gastos que hubiera ocasionado, exigiéndosele juramento y fianza que garantizara tal exigencia, a tal grado que si se ausentaban antes de tiempo eran enviados presos.

Cuando un funcionario o empleado público era comprendido en alguna causa de responsabilidad, que le impidiera actuar con imparcialidad, quedaba excluido de oficio y se encontraba en la obligación de abstenerse de realizar actos oficiales, a esto es a lo que se llamaba *inhabilis*.

Sexto.- La responsabilidad era limitada y grave, toda vez que se le pide cuenta hasta de su negligencia en la administración de justicia.

La indagación se extendía a todas las ramas a cargo del funcionario, y por ende se efectuaba por razón del ejercicio de la jurisdicción ordinaria del oficio, cargo, empleo o comisión, como por la administración de justicia.

El Juez, cuando recibía la pesquisa secreta, si algún testigo decía alguna cosa general, así como que eran parciales, no ejecutaban la justicia, o no castigaban los pecados públicos.

De todo lo anterior podemos decir, que el juicio de residencia es una Institución compleja, la de exigir responsabilidad universal a todos los funcionarios del

Estado, salvo las altas magistraturas, como los casos reservados al Rey.

1.4. MEXICO.

Comenzaremos a hablar a partir del Juicio de Residencia, que tenía como finalidad el tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas y políticas fueran debidamente cumplidas y por otra parte que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones. De ahí que se trate de uno de los instrumentos mas eficaces de control de la actuación de los funcionarios públicos en los territorios conquistados por la Corona Española, incluyendo la Nueva España.

Según el profesor Agustín Herrera Pérez, el Juicio de Residencia se:

debe explicar como la dimanación de un equilibrio habitual logrado entre la metrópoli y el mundo americano para hacer factible, por un lado el principio de autoridad, esto es, la relación directa entre la Corona y el funcionario; por otro, el principio de responsabilidad del funcionario y el ámbito donde se

*proyecta su gestión; frenándose el abuso de los funcionarios en beneficio de los gobernados."*¹⁰

Todo lo relativo a los Juicios de Residencia, era regulado por las Leyes de Indias, señalando quienes podían desempeñar las función del Juez de Residencia, lo cual dependía de la importancia o del cargo del residenciado.

Podemos señalar que en esencia el juez de residencia daba oportunidad a los habitantes de estas regiones, de hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar sus abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño.

Dentro de la Corte Española había dos procedimientos para establecer la responsabilidad de los funcionarios:

1.- Uno público, siendo este la residencia, como ya se mencionó anteriormente, se le llamaba así por que en el se asignaba el funcionario residenciado un lugar donde debería permanecer, alejado de aquel en que había ejercido sus funciones; se suplicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieron algún agravio que el funcionario encausado les hubiera hecho.

¹⁰ Herrera Pérez Agustín, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". P.59

Podemos decir que en el Juicio de Residencia, el juez observaba la conducta desempeñada en un cargo público, para averiguar de que modo se había conducido en sus funciones; a efecto de que fuese premiada su conducta o se castigara; y así el ejemplo o el castigo sirviese de estímulo para todos aquellos a quienes se hacía la gracia de un empleo.

Para las personas sujetas al Juicio de Residencia que fueran culpables de un hecho delictuosos resultaba humillante esta situación; por el contrario las personas que salían sin ninguna responsabilidad del juicio, sentían que esto era un motivo de honor y satisfacción, por lo que no era mal visto por los funcionarios públicos, e inclusive era motivo de halago para ellos.

2.- El otro procedimiento de responsabilidad era el de la visita:

"Este era secreto, no afectaba a un sólo funcionario si no a todos los comprendidos en la visita, ninguno de ellos en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontraba culpable y que se le sentenciaba, no por el

visitador, quien formaba la sumaria debería remitirla cerrada al consejo".¹¹

La Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos, es materia de amplios orígenes y con gran arraigo en nuestro país, sin embargo, esto no se ha traducido en mejoras de la Administración Pública Local ni Federal, pues subsisten vicios por parte de quienes están obligados a prestar un servicio público.

a) CONSTITUCION DE CADIZ 1812.

Esta Constitución fue promulgada por las Cortes Generales y Extraordinarias de España el día 18 de marzo de 1812, en el Reino de la Nueva España, en especial tuvo una vigencia efímera debido al movimiento de liberación que existía en ese momento.

En la Constitución de Cádiz las reglas de responsabilidad de los funcionarios públicos se encontraban dispersas a lo largo de sus 384 artículos, estos funcionarios eran designados y separados libremente

¹¹ Herrera Pérez Agustín, Op.Cit. P.68

por el Rey. Asimismo, el Rey, a propuesta del Consejo de Estado, nombraba a todos los magistrados de los tribunales civiles y militares.

En este ordenamiento, la Constitucionalización de la Residencia se consagra en el artículo 261, facultad sexta del Tribunal Supremo, que a la letra dice: "conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las Leyes", se obliga a remitirse al cuerpo legislativo interpretado a la luz de los nuevos principios señalados en la Constitución.

Las personas que pueden quedar sujetas al juicio de responsabilidad son: Los miembros del Poder Ejecutivo en ausencia del Rey; los Secretarios de Despacho, todo empleado público; los Diputados individual o en forma parlamentaria.

Aquí podemos mencionar que todos los Secretarios de Despacho, Magistrados de los Tribunales y Diputados de las Cortes, eran juzgados por un tribunal formado por los mas altos representantes del Poder Judicial, siempre y cuando existiera una declaración previa de las Cortes de que ha lugar a la formación de causa.

Este tribunal además de separar al funcionario de su empleo, podía imponer las penas que conforme a las Leyes ordinarias correspondieran al delito de que se acusaba.

La propia Constitución señalaba que la persona del Rey era sagrada e inviolable y por lo tanto, no podía ser sujeto a responsabilidad, haciéndola recaer, por los actos de gobierno, en los ministros que ejecutaban dichos actos, sin que pudieran alegar en su defensa que ejecutaron el acto delictuoso por mandato del Rey.

Asimismo, establece que todas las órdenes del rey debían ir firmadas por el Secretario del ramo que le correspondiera el asunto y que ningún tribunal, o persona pública daría cumplimiento a la orden que careciera de este requisito.

Cabe hacer mención que los insurgentes mexicanos en su afán de darse Leyes propias, expidieron dos de los documentos más importantes del Constitucionalismo patrio; el primero, los "Sentimientos de la Nación", el cual fue sancionado por Don José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo, Guerrero. El segundo, Decreto Constitucional para la "Libertad de la América Mexicana", fue firmado el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, Michoacán, por Don Ignacio López Rayón.

En ambos documentos se encontraban reflejadas las ideas de los Liberales Europeos, una de las más importantes era la igualdad política y jurídica de los hombres ante la Ley, y sólo en la medida en que el Estado cumpla con estos postulados, se legitimaría su razón de ser.

Estos documentos contenían las ideas de acabar con el absolutismo monárquico y evitar los excesos de los funcionarios públicos, que más que funcionarios debían ser servidores públicos, obligados a constreñirse a respetar los derechos individuales y sujetar su actuación a los límites marcados por la Ley.

b) CONSTITUCION DE 1824.

A diferencia de la Constitución de Cádiz, la de 1824 establecía un Congreso compuesto por dos Cámaras, pudiendo cualquiera de ellas conocer las acusaciones hechas contra algún funcionario público.

Los funcionarios sujetos a responsabilidades eran: El Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, contra la forma de gobierno

establecida, cohecho, soborno, por actos dirigidos abiertamente a impedir que éstos asuman sus cargos, obstruir a las Cámaras el libre ejercicio de sus facultades, esta responsabilidad se amplió durante todo el año siguiente a la terminación de su período constitucional. El Vicepresidente por cualquier delito cometido durante su encargo, por los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho; por cualquier delito cometido durante su ejercicio, los Gobernadores de los Estados; por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales, por desobediencia a las órdenes del Presidente de la Federación y por publicar Leyes y Decretos contrarios a la Constitución Federal.

El procedimiento disciplinario iniciaba con la acusación ante cualquiera de las Cámaras, la cual debía determinar si procedía o no la imputación, toda vez que se constituía como jurado.

Si el jurado decidía que si era procedente la acusación, separaba al funcionario de su encargo y lo ponía a disposición del tribunal competente, quien debía juzgarlo conforme a las Leyes ordinarias en vigor. Este tribunal competente era la Suprema Corte de la Nación.

En esta Constitución ya se tenía como antecedente que la Cámara de Representantes fungiera como "Tribunal de Acusación", en virtud de que conocía de las acusaciones hechas contra el Vicepresidente, el Presidente, o contra cualquiera de sus miembros por actos en que haya intervenido el Senado o Consejo de Gobierno en cuanto a sus atribuciones.

En aplicación de esta Constitución dentro del ámbito de los Estados de la Federación, estos observan y confirman la uniformidad orgánica impuesta por dicha Constitución Federal en materia de responsabilidades. Se basan en el principio de responsabilidad personal y rigurosa de todo empleado público, que es obligado a guardar y hacer guardar la Constitución; en particular se refiere a la protección contra las violaciones de la Constitución y las Leyes.

Los efectos, son la suspensión, la destitución y la inhabilitación, además de aquellas que conlleva el acto que se castiga de tipo penal y civil.

Otra influencia palpable en las responsabilidades y sanciones impuestas a los servidores públicos en la época independiente, fueron las bases y Leyes Constitucionales de 1836 y 1843, ya que con ellas aparece por primera vez

el llamado "Fuero de Licencia", toda vez que no podían enjuiciar a ningún alto funcionario sin el permiso de la Cámara o del Senado.

Como resultado de lo anterior se concede a la Cámara de Diputados el carácter de Cámara de Acusación, y el del Senado como Tribunal de Sentencia.

El Senado no puede enjuiciar a ningún funcionario sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Las únicas penas que puede imponer son: la suspensión en el empleo e inhabilitación perpetua o temporal, para ocupar otro cargo.

Durante este período, ya se hace diferencia entre los delitos oficiales y los comunes.

No se podía intentar acción por delitos comunes contra el Presidente y Senadores, en el primer caso comprendía desde su nombramiento hasta un año después de terminado su período, en el segundo hasta dos meses posteriores a su gestión.

c) CONSTITUCION DE 1857.

Con base en la Constitución de 1857 y sus Leyes Reglamentarias en materia de responsabilidad, no fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte de los Servidores del Estado, dando un enfoque a la naturaleza penal y política, dejando a un lado los aspectos disciplinarios de los trabajadores al servicio del Estado.

Esta Constitución habla de responsabilidades por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo y por la infracción de la Constitución y Leyes Federales.

En efecto, el título IV de la Constitución de 1857 denominado "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo prevé a las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel Federal, así como las de los Gobernadores a nivel Estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales y delitos comunes.

Por lo tanto los sujetos de esta responsabilidad eran los Diputados del Congreso de la Unión, los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República.

El Presidente de la República, sólo podía ser acusado de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y por delitos graves del orden común; los Diputados podían ser acusados por delitos comunes u omisiones de carácter oficial, los gobernadores eran acusados por infracción a la Constitución y Leyes Federales.

La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podía exigirse durante el periodo en el que el funcionario ejerciera su empleo y un año después, no existiendo el indulto para esta clase de delitos.

Debemos tomar en cuenta que conforme al nombre del Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los altos funcionarios, sin que en su articulado se hiciera referencia alguna a los demás empleados de la Federación; ni la sanción que pudiere imponérsele como pena accesoria respecto de la aplicación de otras.

4) LEY DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1870 (LEY JUAREZ)

Esta Ley estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, señalando como sujetos a los Diputados y Senadores, funcionarios de la Suprema Corte de la Nación, Secretarios de Despacho, Gobernadores de Estado, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales y al Presidente de la República, el cual durante su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Se hizo la designación de los delitos oficiales considerando como tales; el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno, a la libertad de sufragio, violaciones de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, por lo que estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por el término de 5 a 10 años.

Asimismo regulaba otra infracción, que consistía en la omisión en el desempeño de sus funciones oficiales, es decir, la inexactitud en el desempeño de sus funciones anexas a sus cargo, para lo cual se estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Esta Ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución que la desarrollaba a partir de lo dispuesto en los artículo 103 y 104 Constitucionales, que diferenciaba los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes; sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales determinando la culpabilidad o no, y sólo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad declarada.

e) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1896 (LEY PORFIRIO DIAZ)

A esta Ley se le denominaba "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", que regula en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios Federales.

Esta Ley considera como sujetos, los mismos establecidos en la Ley Juárez, ya que ambas Leyes se remitían al artículo 103 Constitucional.

Señala que los altos funcionarios eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su encargo, pero no podían ser procesados en tanto no lo autorizara la Cámara de Diputados, para lo cual debía seguirse un procedimiento determinado. Los altos funcionarios gozaban de fuero Constitucional, que se ha denominado Fuero de Licencia para Enjuiciar.

En otro punto, la Ley de 1896, fija el procedimiento a seguir, atribuyéndole a la Cámara de Diputados la función de jurado de Acusación por responsabilidad oficial en contra de los altos funcionarios y al Senado la de jurado de Sentencia.

Este procedimiento tenía como finalidad privar de su encargo al alto funcionario e imponerle una prohibición para volver a desempeñar otro, inhabilitándolo.

f) CONSTITUCION DE 1917.

A partir del 1 de mayo de 1917, entró en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta la fecha que en el texto original de su título IV estableció las bases de la "Responsabilidad de los Funcionarios Públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

Prevalciendo hasta 1982, y considerándose como responsables a los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Secretarios de Despacho y al Procurador General de la República, a quienes se señaló como responsables de los delitos comunes que podían cometer durante el tiempo de su encargo, así como por delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Se establecieron prevenciones consistentes en la pronunciación de una Sentencia de Responsabilidad por delitos oficiales a la cual: *"No se concederá al reo la gracia del*

indulto".¹² Dicha responsabilidad deriva de las faltas oficiales, sólo podían exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su cargo y dentro de un año después, en las demás del orden civil no había fuero ni inmunidad para ningún funcionario.

Sin embargo y no obstante de estos cambios, en ninguno de los artículos 108 al 114 Constitucionales, se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló, como ya anteriormente lo mencionamos, a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas.

g) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1940 (LEY LAZARO CARDENAS)

El 30 de diciembre de 1939, se promulgó la Ley denominada de "Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y

¹² Artículo 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Territorios Federales", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Esta Ley define a los individuos sujetos a su régimen, indicando que serían los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales por los delitos y faltas oficiales que cometieron en el desempeño de los cargos que tuvieron encomendados.

Considerando a los altos funcionarios, al Presidente de la República, Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Autónomos y al Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

Así también esta Ley hizo diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo al establecer que las infracciones a la Constitución y Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionarían con suspensión del cargo de uno a seis meses.

A los Gobernadores y Diputados la destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido e inhabilitación de 5 a 10 años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos, al igual se señalaron como sanciones aplicables, las cuales iban desde una destitución e inhabilitación de dos años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

A las faltas no consideradas como delitos se dejaba la salvedad para que fueran por las Leyes y Reglamentos respectivos los que determinarían las sanciones.

h) LEY DE RESPONSABILIDADES DE 1979. (LEY LOPEZ PORTILLO)

Es denominada "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, derogando a la Ley de 1940.

Esta ley establece tres tipos de delitos: los delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, por lo que en la presente sólo hablaremos de los “delitos oficiales” ya que las dos anteriores son considerados de naturaleza penal; definiendo como delitos oficiales a:

“Los actos u omisiones de los Funcionarios o Empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunde en perjuicio de los interés públicos y del buen despacho”¹³

De la definición anterior se desprende que los delitos que estos funcionarios podrían cometer en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho son a saber: ataque a las instituciones democráticas, a las forma de gobierno, a la libertad de sufragio, la usurpación de funciones, infracciones a la Constitución.

La responsabilidad de estos delitos sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejerciera su encargo o dentro de un año después.

Ahora bien para la configuración de un delito o falta oficial se requiere que los actos u omisiones que los

¹³ Humberto Delgadillo Luis H., “Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos”, P. 92

constituyen no estén tipificados en el Código Penal o en otra Ley.

No obstante a lo anterior, al hablar de las sanciones aplicables a los "altos funcionarios" nos encontramos ante un procedimiento especial, denominado actualmente Juicio de Responsabilidad Política.

Para el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, es decir de los funcionarios y empleados que no gocen de fuero, que cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho se estableció un procedimiento especial, a través de un juicio penal, o bien ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Retomando la aplicación de las sanciones, aquí intervienen las dos Cámaras, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y de sentencia. Así mismo se hace diferir a los delitos oficiales, faltas u omisiones, ya que estableció para los primeros, la destitución de sus cargos, parcial o total para

determinar empleos, cargos u honores, e inhabilitación, en el caso de que la dos terceras partes del Senado declarara culpable, por un término de no menor de 5 ni mayor de 10 años; mientras que para los segundos, la suspensión del cargo era por el término de uno a seis meses; finalmente quedó establecida la regulación de las investigaciones que debían practicarse y el procedimiento a seguir cuando existía denuncia sobre el enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos.

Por otra parte, a partir del 1º de enero de 1993 entra en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Por lo que esta Ley abroga a su similar de 1979 y deroga a todas a aquellas disposiciones que se opongan al ordenamiento en comento; así como en esta nueva Ley se cambiara la calificación de "Funcionario Público" por el de "Servidor Público."

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DEL SERVIDOR PUBLICO Y DE LA OBLIGACION DISCIPLINARIA.

2.1. SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

Lo relativo a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, se ha denominado "Función Pública", identificando este término como la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia; en particular, el ejercicio del Estado puede realizarse en forma Legislativa, Ejecutiva o Judicial.

Algunos autores consideran como naturaleza jurídica de la función pública al:

"Conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y los servidores",¹⁵

Este concepto comprende la manifestación externa del poder del Estado, es decir, su estructura interna y no la situación jurídica de las partes.

La relación jurídica del servicio entre el Estado y sus trabajadores adquiere un matiz particular en conexión con

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez Luis H., "El Derecho Disciplinario de la Función Pública". P.38

las demás relaciones de trabajo, puesto que ésta debe buscarse siempre la compatibilidad entre los derechos y beneficios de los trabajadores y el cumplimiento eficaz de la función pública por parte del Estado.

Los antecedentes nacionales de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, los encontramos a partir de la época de la Colonia; en las Leyes de Indias entre otras más; ya que hay innumerables ordenanzas reales que contenían disposiciones relativas a la función pública.

Las relaciones laborales de los Trabajadores al Servicio del Estado es elevado al rango de Constitucionales, a consecuencia del proyecto presentado por el entonces Presidente de la República Adolfo López Mateos, ante el Congreso de la Unión, dicho proyecto distinguía la naturaleza del trabajo en general y el burocrático; señalando la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos dentro de los beneficios del artículo 123 Constitucional, con las diferencias que se derivan de la distinta naturaleza jurídica de ambas funciones, apartado "A" y "B".

Los efectos de esta relación, están constituidos por los derechos y las obligaciones señaladas en la propia Carta Magna y en sus Leyes Reglamentarias, a los

servidores públicos y a los titulares de las Dependencias y Entidades de los Poderes de la Unión, que en términos generales se refieren a la calidad e intensidad del trabajo a desempeñar, la contraprestación de devengar por el servicio público, las condiciones de seguridad e higiene bajo las que se debe presentar el servicio, el régimen de seguridad social que le es aplicable, así como, la jurisdicción a la que deberán sujetarse en caso de conflicto laboral.

a) INCORPORACION AL SERVICIO PUBLICO.

La Administración Pública, como ya sabemos, cumple una actividad concreta y continua, de carácter subordinado, comprendiendo así un vasto y complejo conjunto de actos y procedimientos. De ahí que estos Órganos-Institución, que componen lo que conocemos como personas Jurídicas Públicas, y quienes se constituyen como personas de existencia ideal, no pueden actuar por sí mismas, sino requieren la presencia de personas físicas, por cuyo medio llevan a cabo las actividades que les corresponde a cada órgano o ente en particular.

De ahí que se considera esas personas físicas como elementos activos no sólo de la administración pública, si no de todo el Estado, mediante los cuales éste cumple su función.

Ahora bien, la incorporación del Individuo a este órgano público, sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según sea el caso, y de la asunción de funciones como un acto de voluntad que implica la aceptación, de esta manera formará parte esencial de él, y por lo tanto sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status.

El ingreso de ciertos individuos al servicio público, ha creado ciertas controversias debido a que su integración a las funciones públicas se producen, como ya hemos dicho, por la designación que se realiza a través de muy diversas formas y mediante diferentes procedimientos dependiendo del tipo de trabajo o del nivel en que se desempeña y del órgano al cual se integre.

La discusión que se ha suscitado respecto de la situación especial de sujeción del empleado por participar en el ejercicio de la función pública, puesto que el nivel de participación es diferente entre quien realiza labores de

apoyo administrativo o consultivas y de quien tiene facultades de mando y dirección, o entre quien trabaja en una Entidad Pública y quien lo hace en una Dependencia Centralizada, como en una Secretaría de Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, podemos decir que no podría existir tanta relevancia en cuanto a la forma de la designación o el modo como el funcionario público ingrese a la administración pública, toda vez que funge como tal y ante quien asume voluntariamente el desempeño de su cargo, como quien lo cumple por imposición de un mandato legal y aun contra su propia voluntad, como ocurre en el supuesto de las cargas públicas.

Ampliando un poco la concepción anterior, nuestra Constitución determina ese Estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora al servicio del Estado, independientemente del título de la incorporación, del órgano al que ingrese y del tipo de actividad que realice, por tratarse de una actividad que se lleva a cabo en razón del interés público

En cuanto a la designación de la cual se ha venido hablando se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el

que se le ha designado; dándose por distintos medios o procedimientos, que van desde la elección donde son escogidos para el cargo a desempeñar, hasta el nombramiento que un órgano superior emite en favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicio, el contrato administrativo, etc.

Se puede decir que la forma más común y generalizada que asume la relación de función y empleado público es la de un contrato propiamente dicho.

Por lo que siendo un poco enfático en este caso, los contratos pueden ser de prestación de servicios, de carácter civil y contratos de carácter administrativos.

Es conveniente hacer mención que los contratos administrativos que se celebran conforme a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, para la prestación de servicios relacionados con dicha materia, no implica el ejercicio de la función pública, y que, por lo tanto no es considerado a este contratante privado, como parte de la administración, por lo que las personas que prestan sus servicios mantienen una relación con la empresa, y no con la administración pública, de ahí que es ajena a todo tipo de relación jurídica con el Estado.

Diferente es el caso del personal que bajo la denominación de "Contrato por Honorarios" ingresa al servicio del Estado, no obstante de una investidura de una celebración de un contrato civil, su relación esta prevista por nombramientos o designaciones administrativas.

Esta incorporación del individuo al Estado es lo que podría denominarse en la doctrina como la "Investidura", es decir, el hecho de otorgarse una facultad especial en favor de una persona, a fin de llevar a cabo el ejercicio de una función, de ahí que un determinado individuo se le de la investidura de Secretario de Estado, Director, Gerente, etc.

b) CALIDAD DE TRABAJADOR PUBLICO.

La actividad del Estado no parece tener más límites que los que el mismo se impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines. Por ello a través de su historia el Estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que se ocupan en desempeñar las tareas que se ha echado a cuestras.

Esto es, las múltiples actividades que en la actualidad realizan los diferentes órganos del Estado, para la realización de sus cometidos, pone de manifiesto el gran número de personas que necesita, no sólo en la Administración Pública, sino en los órganos de los poderes Legislativos y Judicial.

La diversidad de personas en las múltiples fusiones del Estado, antes señaladas, para nosotros tienen un especial interés, debido a las relaciones laborales establecidas entre ese cuerpo de funcionarios y el Estado.

Se ha generalizado de una manera muy común, la relación laboral existente emitiendo juicios en cuanto a los funcionarios o empleados públicos, como si se tratara de un todo homogéneo cuando en realidad no es así, en virtud de la diversidad de regímenes que le son aplicables e inclusive la distinción existente según los niveles jerárquicos que lo caracterizan.

Ahora bien, hablando de una manera general, los funcionarios públicos forman parte del Estado mediante una investidura, representada por una función de Director, Ministro del Estado; por lo que dichos empleos son incorporados al servicio público como una idea de permanencia, como un modo de vida o como una ocupación

habitual; identificándose luego entonces como empleados públicos a las personas incluidas en el padrón de personal al servicio del Estado.

Esta función pública ha sido un medio de vida para un número determinado de personas que hacen de su actividad personal un medio para subsistir, recibiendo a cabo una retribución, este concepto era considerado en el Derecho Privado, cuando una de las partes se obliga a prestar un servicio y la otra a pagarle por esa prestación un precio en dinero.

Se ha determinado que la relación que se establece en la administración y los agentes públicos, surgen de una delegación del Estado en favor de determinados individuos, para que estos ejerzan ciertas funciones administrativas. Esto es que el Estado imponga exclusivamente obligaciones y deberes respecto de los funcionarios o empleados públicos, admitiendo únicamente derechos en favor del propio Estado; considerándose este hecho como un acto unilateral.

La posición de quiénes han sostenido que la naturaleza jurídica de la relación de función y empleo públicos se explica de una resultante del acto administrativo que efectúa la administración y de la

aceptación del particular designado, constituyendo un acto jurídico bilateral (carácter contractual), de este modo se estaría frente a una situación jurídica que se presenta como no homogénea, ya que se integra por diferentes aspectos, el de tener una condición diferente y capaz de producir efectos y consecuencias también diferentes.

Por otro lado, resulta inaceptable el hecho de establecer que la relación de función o empleo público sólo exista un acto jurídico bilateral, pues es algo más, debido a que aparece con la naturaleza jurídica de un verdadero contrato, de un contrato administrativo, a la cual nos hemos adherido.

La actividad del elemento subjetivo, independientemente de su regulación laboral es también materia del Derecho Administrativo. Este aspecto ha dado lugar a que se haga una diferenciación, entre las autoridades que se rigen por el Derecho Político, y los obreros comprendidos en el Derecho Laboral; y no comprendiendo la regulación de los empleados al Derecho Administrativo.

"Los funcionarios públicos (servidores públicos o empleados en general) tienen un marco legal y reglamentario específico"¹⁶.

De ahí que la aplicación de aquél deberá hacerse a todos los que reúnan las condiciones de funcionarios.

El concepto de funcionario público es un aspecto que sirve para averiguar a quienes se aplica la legislación de funcionario, del cual hablaremos mas adelante, nos indica que tanto el personal político como el obrero hacen de su actividad su ocupación profesional, que realizan de manera permanente, por lo que será necesario remitirnos en cada caso a lo que expresamente establezca cada una de las Leyes que lo regulen.

El trabajador público o funcionario público es regulado por el artículo 123 Constitucional, apartado "B" fundamentando las funciones laborales entre el Estado y sus trabajadores, cuando estos presten sus servicios para poderes de la Unión o bien para el Gobierno del Distrito Federal.

Existe una amplia gama de regímenes aplicables a las relaciones jurídicas laborales entre el Estado y los

¹⁶ IDEM, P. 49

servidores públicos, mismas que reflejan acentuados contrastes entre aquellos que prestan sus servicios en la realización de la función pública y acrecienta la separación de los trabajadores en general.

El apartado "B" es adicionado a la Constitución en el año de 1960, enunciando cuales son las condiciones mínimas según los cuales los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y el Gobierno del Distrito Federal, establecen relaciones laborales con sus trabajadores. En 1963 es reglamentado el citado apartado, expidiéndose la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Ley Burocrática)

Aunado a lo anterior, la legislación mexicana contempla disposiciones que regulan de manera específica ciertas relaciones laborales que se presentan dentro de los tres poderes de la Unión, tal es el caso de los trabajadores de base y los de confianza, excluyendo a estas últimas del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores a al Servicio del Estado.

Por otra parte, la multitud de órganos que conforman la Administración Pública Paraestatal observa poca uniformidad en cuanto a los regímenes laborales que le son aplicables, ya que su ubicación en el apartado "A" o " B"

del citado artículo 123 Constitucional, obedece a las circunstancias coyunturales presentes en el momento de la creación de los órganos, que a cuestiones técnicas jurídicas.

De lo anterior podemos concluir que se crea una gran desigualdad entre los funcionarios públicos, debido a que si bien es cierto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado regula ciertas condiciones laborales que se presenta dentro de los tres poderes de la Unión, también es cierto que toda persona considerada como servidor público debe regirse por dichas Leyes o Reglamentos, pero la realidad es que dentro de esta gama de funciones es dividido la calidad del trabajador al servicio del Estado, en trabajadores de base y trabajadores de confianza, y de estas sólo son regidos por dicha Ley Burocrática los trabajadores de base (sindicalizados) y los de confianza son regulados por reglamentos especiales que les corresponde, en virtud de que es la persona que desempeña el trabajo que atañe a la seguridad, eficiencia y desarrollo económico o social que le permite gozar de ciertos beneficios y distinciones.

2.2. CONCEPTO JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO

La necesidad de que las funciones públicas deban ser cumplidas y ejercidas por personas físicas, nos permite entender el hecho de que existan numerosos individuos que actúen al servicio del Estado.

Respecto a este conjunto de personas que prestan sus servicios al Estado, se le ha dado una distinción entre el trabajador común y corriente, denominándolos de diferentes maneras "funcionario público", "empleado público", "trabajadores al servicio del Estado", y "servidores públicos", todos ellos agrupados dentro del concepto general de "BURÓCRATAS"; el común de la gente en México los identifica como sinónimos y los utiliza indistintamente para designar de manera peyorativa y despectiva, calificando de alguna manera a los servidores públicos como una "plaga" de los Estados modernos.

Ahora bien el término "BURÓCRATA", proviene del francés *brurocratie* y es de bureau, ofiara, escritorio, y del griego *Kratos*, poder; entendiéndose luego entonces como la " *La influencia o poder tras el escritorio de los empleados*

*públicos*¹⁷, no obstante a que se le haya dado como ya mencionamos un sentido peyorativo.

Por otra parte, ha resultado problemático definir con claridad, cuando estamos ante un funcionario y cuando ante un empleado público, toda vez que su designación por regla general, esta sujeta al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales ante el Estado son idénticos y, en ciertos casos, los llamados funcionarios no cuentan con poder jerárquico.

La mayor parte de la doctrina, admite y sostiene el criterio de que entre "funcionario público" y "empleado público" existe una diferencia conceptual y de configuración jurídica, que permite distinguirlos como dos categorías diferentes, y agrupar a los agentes administrativos en cada una de ellas, según sea el modo, carácter y efectos de los servicios y prestaciones que ellos cumplen.

De cualquier manera, lo cierto es que esa diferenciación entre el funcionario y empleado público no sólo puede originar una fundada conceptualización, si no que rebasa una realidad administrativa. De ahí que Rafael Bielsa, haya afirmado:

¹⁷ Diccionario Jurídico, México 1995

"La diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un cargo especial o una delegación transmitida por la ley y, en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado"¹⁸

Del párrafo anterior se puede decir que el funcionario expresa la voluntad estatal, y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier actividad a fin y al cabo que no implica representación alguna al Estado.

En cambio para otros autores, que la diferencia radica en que Funcionario es quien actúa en jerarquía de cierto nivel superior, en tanto que Empleado es el encuadrado en niveles jerárquicos de menor trascendencia, por ejemplo en el primero podemos mencionar un Oficial Mayor, un Contralor Interno o Director de Área, Jefe de Departamentos entre otros; en cambio en el segundo se encuentran los Supervisores, Analistas o aquellas personas que de alguna manera desempeñan una función operativa.

¹⁸ Martínez Morales, Rafael Y.; "Derecho Administrativo". P. 341

Resulta evidente que la caracterización del funcionario y empleado público proviene de una diferencia de nivel, ya sea en lo tocante al carácter que uno y otro invistan, al orden jerárquico en el que se desempeñen, al origen de los poderes que ejerzan, a la superioridad que unos tengan sobre otros, las cuales hacen que el funcionario esté por encima de algún modo del empleado, y sea funcionalmente más importante que éste, dentro de la dinámica de la administración pública.

Por otra parte podemos mencionar que a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el 28 de diciembre de 1982, el Título Cuarto de la Constitución se denomina "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", así el concepto de servidor público, sustituye al del funcionario público empleado en el Título Cuarto hasta antes de aquellas, la exposición de motivos señala:

"Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades renovando la raíz del Título Cuarto Constitucional, que actualmente hablan de las responsabilidades de los funcionarios públicos se cambia a la de las responsabilidades de los servidores públicos. Desde la

denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión”¹⁹

Englobar a todo el que presta servicios al Estado en el concepto de servidor público, responde además, al propósito de alcanzar la igualdad ante la Ley, así en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de 1982 a la Constitución en donde se establece que:

La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia a los intereses del pueblo es la misma que todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango o lugar de empleo, cargo o comisión que realiza. Las nuevas bases constitucionales que proponemos, se inspira en este principio igualitario, al mismo tiempo que establece con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de esas obligaciones comunes a todo servidor público

¹⁹ IDEM. P.342

a) ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL.

En nuestra legislación el artículo 108 de nuestra Carta Magna establece en su párrafo primero que:

"... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal..."

Del análisis de este texto constitucional se desprende que el término más genérico que se utiliza es el del "servidor público", con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral.

Por lo que, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como

resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier naturaleza.

Al respecto se puede apreciar que 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, como actualmente algunos sectores de la población, exigen se le atribuya dicha acusación al expresidente Carlos Salinas de Gortari, dados los resultados obtenidos de su gestión de servicio.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las Leyes Federales, así como por el ejercicio indebido de Fondos y Recursos Federales.

La Constitución de los Estados de la República, precisará, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidor público a quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios.

Antes de la reforma de 1982 el Capítulo Cuarto de nuestra Constitución, distinguía a los altos funcionarios de los funcionarios y empleados. Los altos funcionarios estaban determinados en la propia Constitución y eran los sujetos del juicio político y del fuero. En cambio, nunca se ha establecido con claridad quiénes eran los funcionarios y quienes los empleados, ni en la Constitución, ni en sus Leyes Reglamentarias.

Con la sustitución del término funcionario público por el del servidor público se trata de establecer un criterio uniforme en cuanto a la responsabilidad en que pueden incurrir, quienes están ligados a la función pública independientemente de su posición jerárquica.

Otro criterio de distinción puede ser encontrado en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se considera como funcionarios de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamentos, Secretarios Generales, Jefes y Subjefes de oficina, Sección de Mesa, respectivamente. Sin embargo ambos preceptos son enunciativos, ya que concluyen señalando "y los demás funcionarios que establezcan el

Reglamento Interior respectivamente y otras disposiciones legales".

En este procedimiento, la Constitución considera como Servidor Público, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) ARTICULO 2° DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se indica: "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales."

En esta ley destaca la participación del "Servidor Público", en particular con el ejercicio de la función pública, sujetándose a régimen especial a partir de un

catálogo de obligaciones específicas que sólo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de la función pública.

Cabe hacer mención, que en este citado artículo de la Ley de Responsabilidades de 1982, considera como sujetos de la misma, a los servidores públicos mencionados en el artículo 108 Constitucional, párrafo primero, tercero, agregado al final "todas a aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", siendo aquellos servidores públicos encargados de las diversas adquisiciones o compra de bienes para el Estado

Ahora bien por lo que hace a los últimos sujetos citados en el artículo 2º de la Ley en comento, es decir a "todas a aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales" podemos señalar efectivamente que existen personas que sin encuadrar al concepto de servidor público, son sujetos de responsabilidad por el manejo o aplicación de recursos económicos federales.

Finalmente considero que la idea de servidor público entraña a la realización de su cargo, comisión o empleo en forma permanente, normal y ordinaria dentro de la Administración Pública Federal para que el Estado cumpla con funciones de interés general, de manera que aquellos

que participan en forma eventual o transitoria de las funciones del Estado, poseen únicamente carácter de auxiliares, cuya responsabilidad no puede ser eficazmente exigida en base a las formas Constitucionales.

En mi opinión el servidor público es aquel que con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, contribuye a la realización de la función pública del Estado en cualquiera de las actividades que legalmente tenga asignadas y en cualquiera de sus ámbitos de competencia, debiendo destacarse siempre la función pública, antes que la ambición de logros personales, renunciando incluso a beneficios propios por los de la colectividad.

Por lo que la adopción de un sistema de responsabilidades en el servicio público define las obligaciones que tiene que desempeñar un empleo, cargo o comisión, y que prescribe sanciones "eficaces" para quienes faltan a sus deberes, no sólo satisfaciendo el propósito punitivo, si no el preventivo, constituyendo uno de los pilares de cualquier Estado de Derecho.

De lo anterior podemos concluir que ante este conjunto de agentes del poder público, el "Funcionario Público" se caracteriza por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, y ejecutar las

disposiciones legales especiales de su investidura; por lo que alude una designación legal, tiene el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios así como un carácter representativo.

En cuanto al "empleado público", la Constitución, las Leyes Administrativas y las Leyes del trabajo emplean diversas denominaciones para eludir a los servidores públicos del Estado, en este caso nos referimos al "trabajador al servicio del Estado". Por lo que si bien es cierto que el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo establece que: "trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado", luego entonces trabajador es toda persona, obrero, jornalero, empleado que desarrolla una determinada actividad material o intelectual, en un propósito económico o social que implica la prestación personal y subordinada de un servicio a cambio de un salario.

En consecuencia, el empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la Ley, por su incorporación voluntaria a la organización pública, por no tener carácter representativo, por hacer como se ha mencionado en líneas anteriores la función pública como su medio habitual de vida, y por tener carácter contractual en cuanto a la relación con el Estado. Además de las

opiniones antes citadas debemos recordar que se han elaborado para distinguir los funcionarios públicos de los empleados públicos, las siguientes teorías: duración de un empleo, tiempo determinado o permanente, retribución honorífica o remunerada, relación de derecho público o privado, poder de decisión y mando o menores ejecutores.

2.3. OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los servidores públicos colaboran con esta tarea, por lo que la relación jurídica entre el Estado y sus servidores, originan obligaciones legales que aseguran el servicio público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación de sus actividades.

Le Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, enumera las principales obligaciones de los Trabajadores al servicio del Estado, como es el desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las Leyes y reglamentos; observar buenas costumbres dentro del

servicio; cumplir con las obligaciones que imponen las condiciones generales de trabajo; entre otros.

Como se ha mencionado anteriormente, la participación de los sujetos referentes al Estado, quedan sujetos a el por diversos tipos de obligaciones, ya bien de carácter político, civil o administrativo.

Por otra parte, su incorporación a la función pública obliga al particular además del ejercicio de su función, debe ajustarse su actuación a los valores que conforman el ejercicio del poder público, de ahí que su actuación deberá realizarse apegada a un principio ético particular, integrada a la moral del ejercicio de la función pública, en el que destaque la honorabilidad, la honradez, y el gusto de desempeñar una función pública.

Estos principios éticos se derivan del contenido de las obligaciones funcionarias, ya que en algunas legislaciones son señaladas como "deberes" u obligaciones. Ejemplo de ella la tenemos en Argentina en donde se habla de deberes de lealtad, obediencia, jerarquía, dedicación, discreción, residencia y dignidad. Más sin embargo, en nuestra legislación mexicana encontramos algo similar, en virtud de que tales principios se encuentra plasmados en nuestra Carta magna, la cual en su artículo 113 ordena:

*"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, cargos o comisión..."*²⁰; mismas que serán analizadas a continuación:

a) LEGALIDAD.

Toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a la Ley. En el caso que nos ocupa no se trata de los actos que directamente afecten los derechos de los particulares, sino de que la actuación del servidor público se ajuste a la Ley. Puesto que la legalidad en el ejercicio de la función pública, además de responder a un interés particular, queda establecida como un interés general, apegados siempre a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

²⁰ Artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal forma que la actuación de un servidor público que lesiona el ejercicio de la función pública, se hará acreedor a una sanción.

De ahí que la frecuencia de servicio ejercido por el servidor público debe reunir las condiciones de "responsabilidad", realizando su trabajo con cuidado y esmero, sujetándose a las Leyes y Reglamentos; "continuidad", es decir desempeñar sus labores durante el tiempo que fijen los horarios, reglamentos interiores de trabajo o disposiciones administrativas; "exclusividad", el empleado o servidor público debe desempeñar personalmente la función pública, por lo que no puede desempeñar otras actividades oficiales o privadas.

b) HONRADEZ.

Este valor ha sido exigido a quienes se encuentran en el ejercicio del poder público, en especial a quienes tienen el manejo de los recursos del Estado.

De lo anterior podemos mencionar la Fracción III del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala:

"Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso por su función, exclusivamente para los fines a que están afectados".

Puede destacarse que no se puede utilizar el dinero, vehículos, instalaciones, etc., para los usos y fines personales; las facultades que el empleo le concede a uno, para mandar a otros en beneficio personal, no debe hacer negocios propios y desvirtuar los fines del cargo. Utilizar la información implica, aprovecharse de la información que uno maneja por cuestiones del empleo, cargo o comisión, para sacar adelante otros intereses que no son del cargo o de la institución.

c) LEALTAD

Este deber de lealtad indebidamente manejado por los gobiernos es en verdad un factor peligroso para la libertad

del hombre, cuando se traduce en una adhesión incondicional, ciega o torpe que elimina la libertad de los servidores públicos.²¹

La calidad de servidor público exige la entrega a la Institución, preservando y protegiendo los intereses políticos que son los de la nación.

Este deber comienza en el derecho que tiene la administración de exigir a sus subordinados fidelidad, honestidad y sinceridad, y cuando el empleado público protesta el fiel cumplimiento de la constitución y las Leyes que de ella emanen; esta protesta significa un compromiso legal, y así mismo cuando incumple, compete a la propia administración llevar a cabo todas aquellas medidas que la Ley le permite para corregir las anomalías en el grado que se estimaren pertinentes.

d) IMPARCIALIDAD.

"Los funcionarios no deben tener interés material de cualquier clase, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere la responsabilidad y vigilancia de

²¹ Serra Rojas Andrés; "Derecho Administrativo". P.399

Los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico o humanitario; pero este desinterés no debe derivar de dádivas, influencia, recomendaciones y demás actos indebidos que las Leyes sancionan. Acto igual a los usuarios".²²

Se ha establecido que la actuación de los servidores públicos deben realizarse sin preferencia alguna, motivo por el cual el ejercicio de la función publica no puede beneficiar a unos y perjudicar a otros.

Cabe mencionar que nuestra Carta Magna también contempla este principio, al limitar privilegios de cualquier naturaleza, por lo que, con mayor razón los agentes del Estado deberán observarlo en su actuación.

e) EFICIENCIA.

Finalmente, todo servidor público durante el ejercicio de sus funciones debe manejar y utilizar los recursos públicos, tanto humanos, materiales, técnicos y financieros, con el mayor cuidado, destinados exclusivamente al fin

²² IDEM. P.40

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

para el cual fueron proporcionados debido a que cualquier desvío va en perjuicio de la función del propio Estado.

Para lograr lo anterior se establece un código o catálogo de obligaciones las cuales se definen en las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme lo ordena el artículo 113 Constitucional, además, señala los procedimientos de investigación de responsabilidad administrativa describiendo sanciones "adecuadas" para prevenir y castigar la irregularidad en el servicio público.

Las 24 obligaciones a que hace referencia el artículo 47 en resumen son:

- 1.- Falta de diligencia.
- 2.- Ilegalidad al formular y ejecutar planes, programas y presupuestos.
- 3.- Desvío de recursos, facultades e información.
- 4.- Descuido de documentos e informes.
- 5.- Mala conducta y faltas de respeto con el público.

- 6.- Agravios o abusos con los inferiores.**
- 7.- Falta de respeto a su superior o subordinado.**
- 8.- El no informar al superior del incumplimiento de obligaciones y de las dudas fundadas que tuviese sobre la procedencia de las órdenes que recibe.**
- 9.- Ejercer funciones que no le correspondan.**
- 10.- Autorizar a un inferior a faltar más de 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año.**
- 11.- Ejercer otro cargo incompatible.**
- 12.- Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada.**
- 13.- No excusarse cuando tenga impedimento.**
- 14.- No informar al superior de la imposibilidad de excusarse cuando tenga impedimento.**
- 15.- Recibir donativos de personas cuyos intereses éste afectando.**

16.- Pretender obtener beneficios extras de su remuneración.

17.- Intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal.

18.- No presentar su declaración de bienes.

19.- Desatender las ordenes de la Secretaría de la Contraloría.

20.- No informar al superior de la inobservancia de las obligaciones de sus subalternos.

21.- Proporcionar en forma oportuna y veraz toda la información.

22.- Incumplimiento de cualquier disposición jurídica.

23.- Impedimento sobre la celebración de pedidos o contratos.

24.- Las demás que impongan las Leyes.

Las anteriores fracciones han sido redactadas en forma tan vaga y genérica que las autoridades encargadas de aplicarlas se ven dotadas de amplísimas facultades discrecionales que les permitirán sancionar prácticamente sin una razón de peso, a cualquier servidor público, toda vez que no se encuentra bien definido o que puede entenderse por "máxima diligencia", "buena conducta", "debidas reglas de trato" o "gravedad", por lo que sugiero se debería reformar el citado artículo a efecto de precisar su contenido, propiciando con ello una exacta concepción de los requisitos que debe cumplir toda persona que decida entregar su actividad al servicio público.

2.4. SISTEMAS DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las Leyes.

La falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del

autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo.

"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"²¹

Los trabajadores al servicio del Estado se encuentran sujetos a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumple con las obligaciones que la Ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

a) RESPONSABILIDAD JUDICIAL.

Esta responsabilidad encuadra los siguientes tipos:

²¹ Fraga Gabino; "Derecho Administrativo". P. 169

RESPONSABILIDAD PENAL.

Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local.

La responsabilidad penal que se puede exigir a los servidores públicos de las entidades federativas derivan de la Constitución Federal y de su Ley Reglamentaria, así como del Código Penal Federal donde se enumeran los delitos cometidos por los servidores públicos.

En el capítulo X del Código Penal para el Distrito Federal en materia Común, y para toda la República en materia del Fuero Federal, prevé los "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", a partir del artículo 212 y subsecuentes, establecen 11 delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos, y son a saber: Ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Al decir de Alvaro Bustar, *"la Constitución citúa a la responsabilidad penal en un plano intermedio, respecto de la*

responsabilidad política y administrativa y, sigue diciendo, el bien jurídico tutelado es la normalidad, eficiencia, dignidad e incorruptibilidad del quehacer de todo tipo en que se encuentra la Administración Pública Federal”²⁴

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional anteriormente denominada “fuero”, como requisito de procedencia para ser procesado, de acuerdo con lo establecido por los artículos 109, fracción II y III Constitucionales, así como el capítulo III del título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la Cámara de Diputados.

De la declaratoria que hace referencia el párrafo anterior, se puede decir que el efecto de la declaración de lugar ha proceder contra el inculpado será separado de su cargo en tanto este sujeto a proceso penal. Si éste culmina absolviéndolo, el inculpado, quien podrá reasumir su cargo; si fuese condenatorio y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo el indulto.

²⁴ Buster Alvaro. “La Responsabilidad de los Servidores Públicos”. P. 27

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo previsto en la legislación penal, y si se trata de delitos con cuya comisión el autor haya obtenido beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán desidirse de acuerdo al lucro obtenido y con la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por el ilícito.

RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad civil consiste, en la obligación que tiene el que incumple, de indemnizar a la contra-parte por los daños y perjuicios que se le hubieran ocasionado.

Se establece esta como el daño que causen los funcionarios públicos a los particulares, cuando obren en perjuicio, encontrándose en ejercicio de sus funciones.

"Este daño puede ser económico, y puede consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose este como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, creencias, decoro, honor, reputación, vida

privada y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás."²³

La responsabilidad civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República Mexicana en materia Federal.

La responsabilidad es de naturaleza civil para con el Estado cuando los funcionarios y empleados incurran en actos u omisiones, y de ellos resulte un daño o perjuicio estimable en dinero, que afecta a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o al patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Esta responsabilidad es prevista en los artículos 109 fracción I y 110 Constitucionales, y en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

²³ Delgadillo Gutiérrez Luis H., "Elementos del Derecho Administrativo". P. 152

Públicos, deriva de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Por lo que se impondrá a los servidores públicos que desempeñen una función pública de cualquier índole, una sanción consistente en una destitución o inhabilitación, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Los sujetos de responsabilidad política, por integrar un poder público, por su jerarquía o bien por la trascendencia de sus funciones, son los Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes del Departamento Administrativo, los Representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces del Fuero Común en el Distrito Federal, los Titulares de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas y Fideicomisos Públicos.

También podrán ser sujetos de juicio político los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y

Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, por violaciones graves a la Constitución y a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Los medios encargados de la aplicación de las normas previstas por la Constitución y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en este ámbito es la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Para la realización del procedimiento ambas Cámaras pueden funcionar en comisiones, secciones y pleno.

b) RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

A partir del 1º de enero de 1983, se lleva a cabo el régimen de Responsabilidad para los funcionarios y empleados públicos, como resultado general de la renovación moral de la sociedad, siendo esta la Responsabilidad Administrativa.

El régimen de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos se encuentra regulado en los artículos 109 fracción III, 113 y 114, párrafo tercero de la

Constitución Federal así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

El objeto de este sistema de responsabilidades es el de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos.

Al respecto la responsabilidad administrativa es considerada por :

Marco Antonio Castro Rojas como "lo que surge a consecuencia de una transgresión a obligaciones o deberes de los servidores públicos como tales en el ejercicio de sus funciones públicas" ²⁶

Manuel González Oropeza afirma que se "deriva de la relación jerárquica entre autoridades superiores y sus subordinados y responde en consecuencia a dichas autoridades superiores aplicadas; su función es correctiva, pues tiende a garantizar la eficiencia de los servicios prestados" ²⁷.

De lo anterior podemos decir que la responsabilidad administrativa se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en

²⁶ Delgadillo Gutiérrez Luis H., "Elementos del Derecho Administrativo" 2º curso; P. 15

²⁷ IDEM. P. 15

ejercicio de sus funciones, que afectan la legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficacia que deben de ser observados en el servicio público dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de sanciones

El esfuerzo permanente de darle mas dinamismo a la función pública, sin duda a partir de las reformas constitucionales del título cuarto y artículo 134, y en el año de 1982 donde se establece la potestad disciplinaria del Estado, de sancionar las conductas que lesionen el buen desempeño de la administración pública, cuando sea originada por inobservancia de los deberes inherentes a la calidad del servicio público haciendo efectiva la sanción por los órganos de control disciplinario.

La creación de los órganos disciplinarios es de suma importancia por lo que ellos depositan la confianza para sancionar a todos aquellos servidores públicos que infrinjan sus deberes encomendados en ejercicio de la función pública para prevenir, subsanar o en su caso desechar al mal servidor que no este atento a los principios básicos a la función pública.

Como se ha dicho la responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el

servidor público en el desempeño de sus funciones. Esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento, en otros casos no sólo eso sino también inhabilitarlo atendiendo a la gravedad de la conducta; la falta que la origina denominada falta disciplinaria; la sanción que amerita es también de ese mismo carácter disciplinario y la autoridad facultada para imponer ese tipo de sanciones administrativas es el superior jerárquico y demás órganos de control de las dependencias y entidades.

Ahora bien los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos comprende a los "... representantes de la elección popular a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, y a los funcionario y empleados en general, y toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal..."

Por lo tanto, la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado es de naturaleza política, la cual se puede generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de

sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el poder Judicial; un juicio político ante el poder Legislativo y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público.

CAPITULO III

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS VIGENTE

3.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR MEXICANO.

En nuestro país se vive un Estado de Derecho, lo que quiero decir, que esta constituido en base a un orden juridico, y por tanto las funciones de sus órganos deberán adecuarse a las Leyes previamente establecidas.

El poder ejecutivo es el encargado de llevar hacia adelante a la Administración Pública, y por lo tanto deberá adecuar su actuación a un marco legal, que compare los aspectos administrativos, tanto los intereses del Estado como el de los particulares, para tal caso se constituye el procedimiento administrativo, luego entonces *"es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo"*

29

Esta definición se da estimando que el acto administrativo, consistirá en la decisión de un órgano del Estado, con facultad para ello.

²⁹ Gabino Fraga, "Derecho Administrativo" P. 255

A efecto de entrar de lleno al procedimiento administrativo, haremos una distinción entre "proceso" y "procedimiento"; el primero significa avanzar hacia un fin determinado, en cambio los medios utilizados para lograr ese fin determinado se le denomina "procedimiento".

Acertadamente el maestro Luis H. Delgadillo diferencia el proceso judicial del procedimiento administrativo, al hacerlo en razón de su contenido y considerando que el proceso tiende a la satisfacción de una pretensión por vía jurisdiccional, mientras que el procedimiento denota el aspecto formal, es decir, la forma revestida por el ejercicio de la acción y que puede darse tanto en materia judicial como en administrativa. Al procedimiento administrativo se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la preparación de un procedimiento correspondiente a la autoridad administrativa.

La mayoría de la doctrina procesal también plantea la distinción entre proceso y procedimiento, estableciendo que el procedimiento es un concepto teológico y de índole formal, en cambio el proceso es una institución jurídica que satisface las pretensiones de un órgano instituido especialmente para ello.

Para Miguel A. Romero el "proceso es el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho, o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia", y el procedimiento indica " es todo el conjunto de actos señalados en la Ley, para la producción del acto administrativo, así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".

Por lo tanto en toda actividad que realiza el Estado debe existir un procedimiento reglamentario que debe seguir, por lo que la diferencia entre estos dos conceptos es que el Procedimiento es la vía legal mediante el cual la administración realiza sus actividades y proceso es el medio para realizar las acciones de quienes demandan justicia.

Al respecto es necesario hablar de ciertas etapas que se dan durante el procedimiento tales como:

a) REGULACION

El procedimiento administrativo requiere normalmente para su formación estar supeditado para una serie de formalidades que dan al servidor público que realiza el propio acto la información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía en cuanto a que la resolución no se dictará de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

Por lo que la imposición de las sanciones disciplinarias deben ajustarse a los procedimientos que las normas legales establecen; vinculándose luego entonces en los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, obligándonos a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, emitiendo sus resoluciones con la debida fundamentación y motivación.

Al respecto cabe mencionar que con anterioridad a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no existía algún ordenamiento que regulara un procedimiento que la autoridad debía de seguir a efecto de imponer sanciones con respecto a las faltas cometidas por los servidores públicos; ya que sólo se contaba con un

procedimiento penal para la imposición de dichas sanciones.

Este procedimiento se encuentra reglamentado sólo en sus aspectos básicos, por lo que en nuestra legislación mexicana encontramos ordenamientos que son aplicables de manera supletoria, tal como el Código Federal de Procedimientos Penales, toda vez que el propio artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica que las cuestiones no previstas en la citada Ley, así como la apreciación de las pruebas se observarán lo dispuesto por dicho código.

La Ley de Responsabilidades no hace referencia a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, para imponer las sanciones administrativas, toda vez que no indica cual sería el ordenamiento supletorio en materia administrativa, pues como bien sabemos en el título tercero tocante a este tipo de responsabilidades no existe precepto alguno que señale la supletoriedad; no obstante a que se hace alusión a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales y Código Penal, por lo que considero no aplicable al procedimiento administrativo disciplinario estas normas, en virtud a que se refiere al juicio político y al procedimiento para la declaración de procedencia o desafuero. Sin embargo esta laguna u

omisión ha sido subsanada por criterios de interpretación jurídica o bien de carácter jurisprudencial.

Se ha hablado dentro del desarrollo y aplicación de las sanciones la supletoriedad, del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que Ley Civil es la que contiene los principios generales que rigen las diversas ramas del derecho.

A efecto de soportar este regla de supletoriedad citaremos el siguiente criterio jurisprudencial:

SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN MATERIA ADMINISTRATIVA, y reproduciendo el criterio sustentado en el toca 68/65 "La Previsora", S.A., Compañía Mexicana de Seguros Generales, se sostiene que el ordenamiento de referencia "... debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva) a todos los procedimientos administrativos que se tramiten ante autoridades federales", teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que, si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante

*las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario.*³⁰

*CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, SUPLETORIEDAD DEL Amparo Directo 120/76. Super Gas de Juárez, S.A. Aunque todas las multas se catalogan dentro de los cobros fiscales, en razón de que, para hacerlas efectivas, se sigue el procedimiento económico-coactivo, tanto la naturaleza del crédito como los trámites para interponer recursos contra las sanciones, varían según la materia del ordenamiento legal que las establece. Entonces, si un recurso se encuentra previsto en un ordenamiento de carácter netamente administrativo y la sanción tampoco es de naturaleza fiscal, no pertenece al campo de lo tributario la substanciación del recurso que contra la multa se interponga, y no existe razón válida alguna para aplicar el Código Fiscal al trámite del recurso, ya que, salvo disposición expresa en contrario a la Ley especial de la materia, es aplicable, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en todos los procedimientos administrativos ante autoridades federales.*³¹

³⁰ Boletín 1965, P. 28

³¹ Amparo Directo 120/76 tomo VI, administrativa, Mayo Ediciones, México, P.499

b) INVESTIGACION

En esta etapa también conocida como de iniciación y a petición de parte; la primera se refiere a la actividad que lleva a cabo el órgano administrativo para impulsar el procedimiento o ya bien por que otro órgano de la misma administración así lo solicita; y en cuanto al segundo es el procedimiento que es llevado por la administración, a solicitud del quejoso o denunciante como puede ser la solicitud de un permiso, licencia o interposición de un recurso, esta etapa es ejecutada por las unidades de Contralorías Internas de las Entidades y Dependencias en sus respectivas competencias y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mismas que se analizaran con posterioridad en cuanto a su intervención dentro del procedimiento administrativo disciplinario.

c) INSTRUCCION

Realización de un fin específico del proceso que lleve al conocimiento de la verdad legal y sirviendo como base a la resolución o sentencia.

Aquí el órgano administrativo reúne el mayor número de elementos que permitan fijar el procedimiento administrativo disciplinario, en los términos del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual establece primeramente que se deberá citar a una audiencia al presunto responsable, considerando de esta manera el prever la garantía de audiencias a los inculcados, la oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y el nombrar defensor.

Tal audiencia se llevara a cabo a efecto de dar a conocer al servidor público inculcado, la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, como es el de ser oído, ofrecer pruebas y formular sus alegatos; se deberá de llevar a cabo según dice la Ley en cita "...que debe mediar un plazo entre la fecha de la citación y la audiencia no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles".

Si bien es cierto que dicha audiencia es regulada por la Ley de la materia, también lo es que la formalidad a seguir es la establecida en el Código Federal de Procedimientos Civiles, no obstante a que no se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es aplicado de manera supletoria de...

acuerdo con criterios jurisprudenciales, como ya se menciona esta aplicación supletoria, es en tanto a que la Ley civil es por tener los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, por lo tanto es la ley supletoria en materia administrativa

Cabe mencionar que el artículo 45 de la Ley en cita, establece que: "En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Asimismo se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal".

Esta supletoriedad citada en el párrafo anterior, es de indicarse que se refiere al juicio político y al procedimiento de carácter político, cuya naturaleza es diferente a la administrativa, mas no se indica que dicha supletoriedad deba aplicarse al procedimiento administrativo disciplinario, de ahí que la Ley es omisa en cuanto a mencionar cual sería el ordenamiento supletorio en materia administrativa, pues en el título tercero de la Ley en cita no existe precepto alguno que señale los ordenamientos supletorios.

Por lo tanto esta laguna u omisión, en el presente trabajo no tiene por objeto el hablar de la supletoriedad en materia administrativa, mas sin embargo, a efecto de tener

una mayor legalidad y mejor aplicación de las sanciones correspondientes, es conveniente el normar y subsanar dicho error en materia de supletoriedad administrativa en la citada Ley.

d) DECISION

Una vez integrado el expediente con todos los elementos, es decir concluida la audiencia y desahogadas las pruebas, deberán resolverse "dentro de los treinta días hábiles siguientes", de conformidad con el artículo 64 Fracción II de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así también se deberá notificar la resolución que se emita ya bien con sanción o sin la existencia de esta al servidor público interesado en un término de 72 horas.

Esta etapa es llevada a cabo con la comisión de una resolución que emita la autoridad concedora del procedimiento disciplinario, con los elementos a los cuales se allego, resolución que deberá llevarse a cabo por escrito y de manera oportuna.

e) CALIFICACION DE LAS INFRACCIONES.

La exigencia de las sanciones disciplinarias se encuentra sometido a una serie de requisitos que la autoridad debe observar al imponerlas, ahí que debe estar fundamentada y motivada.

Al respecto Carlos María Sáenz, señala: *"En la aplicación de la pena disciplinaria se tienen presentes las circunstancias atenuantes agravantes de la responsabilidad que se libra, generalmente, a la apreciación discrecional moral del funcionario, sus antecedentes y condiciones personales, las reincidencias en que hubiere incurrido, las penas cumplidas y su conducta privada".*¹²

En estos términos, las sanciones que impone el órgano administrativo, se sujeta a las reglas contenidas en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que se determinan de acuerdo al arbitrio de la propia autoridad.

¹² Carlos María Saenz, "La Responsabilidad Administrativa del Funcionario", P.2

De ahí que la calificación o valoración sobre la aplicación de dichas sanciones, debe observarse la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias socioeconómicas, nivel jerárquico, las condiciones exteriores, la antigüedad del servicio, la reincidencia, el monto del daño causado.

Sin duda son de vital importancia el observar estos elementos, al imponer las sanciones, toda vez que el juzgador en su actuar, debe considerar dos principios del Derecho como lo es la equidad y la justicia.

Sin embargo, para lograr dichos principios se debe además de que sean debidamente aplicados en la imposición de sanciones por la autoridad, también hace falta que la propia Ley sea más explícita en la valoración de dichos elementos. En virtud de que se indica que debe tomarse en cuenta para la aplicación de la sanción la "Gravedad", pero no se especifica que fracciones deben considerarse como tales, dejándose de esta manera a consideración de la autoridad administrativa que esta sancionando, misma que resolverá a su criterio, interviniendo de esta manera situaciones tales como el burocratismo, autoritarismo, etc.

3.2. AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

Al hablar de los órganos que conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, intervenían en la determinación de responsabilidades y aplicación de las sanciones administrativas, básicamente: Las Unidades de Quejas y Denuncias, las Unidades de Control Interno, los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Federal en general y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

. Aunado a lo anterior la citada Ley establece que:

"se entenderá por superior jerárquico al titular de la Dependencia y, en el caso de las Entidades, al Coordinador de Sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la Contraloría Interna de su Dependencia".¹¹

Al respecto tenemos en primer termino a:

¹¹ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 48.

a) UNIDAD DE QUEJAS Y DENUNCIAS. (AREA DE RESPONSABILIDADES)

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos establece obligaciones para quienes fungen como servidores públicos desempeñando un empleo, cargo o comisión en el sector público, así también un procedimiento que va de la mano de lo anterior, al determinar la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa; aplicando sanciones, a efecto de castigar al responsable de una infracción y el de prevenir nuevas violaciones.

Para lograr lo anterior, es necesario que el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la citada Ley, debe darse a conocer a las Contralorías Internas y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; mediante una Queja o Denuncia.

Al respecto es necesario señalar el significado de la Queja o Denuncia, luego entonces:

Queja.- "La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, el incumplimiento de las

obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público y manifiesta los agravios que con dicha conducta u omisión le causen".³⁴

Denuncia.- "La acción por la que una persona física o moral hace del conocimiento a la autoridad respectiva el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aun cuando dichos actos u omisiones no le originan agravios personales".³⁵

A efecto de dar atención a lo anteriormente señalado, se establecieron las Unidades de Quejas y Denuncias, y atención a la ciudadanía, en coordinación con los Organos Internos de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, y con las Contralorías Estatales en cuanto al uso y aplicación de los recursos federales.

El fundamento legal de esta es el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el cual se indica: En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán "unidades específicas", a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los

³⁴ Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público, SECOGEP. P.22

³⁵ Ibidem P. 22

Servidores Públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

De esta manera, el ciudadano puede presentar con absoluta libertad sus quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, por lo que podrán exhibir las mismas a través de los mecanismos de captación que el sistema ha establecido, en las ya citadas oficinas de Quejas y Denuncias de las Dependencias y Entidades; Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) y Módulos de Atención Ciudadana- Contraloría Social-.

Dichas quejas y denuncias podrán ser presentadas tanto por ciudadanos como por los propios servidores públicos, relatando los hechos de los cuales han tenido conocimiento.

No obstante a lo anterior las Unidades de Quejas y Denuncias además de captar las quejas y denuncias que se presenten, también se encarga de investigar y recabar los elementos suficientes para integrar el expediente y determinar la responsabilidad, el de llevar acabo el procedimiento disciplinario como lo es el de citar al presunto responsable a efecto comparecer a la audiencia de ley, indicada en el artículo 64 de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, o simplemente una audiencia de investigación como lo señala el artículo 65 de la Ley en cita. Y una vez desahogadas dichas audiencias se procede a valorar los documentos existentes a efecto de emitir una resolución, mediante el cual el Superior Jerárquico impondrá una sanción disciplinaria consistentes en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, al servidor público responsable.

b) CONTRALORIA INTERNA

Es un órgano fiscalizador que forma parte de una estructura orgánica, apoya a la función directiva en la toma de decisiones, basándose en los resultados que arrojen las revisiones que práctica, en las cuales evalúa el uso adecuado de los recursos, el cumplimiento de las metas, objetivos y programas autorizados a las Dependencias o Entidades, así como la estricta observancia de las normas legales establecidas.

La función quizá la más importante para el presente trabajo es la de captar y atender quejas y denuncias a través de las citadas Unidades de Quejas y Denuncias, a

las cuales da tramite conforme a la normatividad establecida, realizando en ocasiones revisiones o supervisiones con la misma finalidad.

También tendrá la función de ejercer e instrumentar las normas designadas para la operacionalidad de dichas Contralorías en la Administración Pública Federal, realizando auditorías, el recibir quejas y denuncias como ya se había mencionado sobre servidores públicos de su adscripción, practicando investigaciones a efecto de imponer las sanciones correspondiente, instrumentar y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y que se hayan hecho valer por los presuntos responsables.

De lo anterior podemos concluir que éstos son órganos de apoyo para el cumplimiento de las responsabilidades conferidas a servidores públicos de las Dependencias de que se trate, dependiendo directamente del titular de la misma, realizando funciones relativas a las disposiciones, normas y lineamientos expedidos por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El titular de estos Órganos Internos de Control, es designado Contralor Interno o Auditor General, quien es nombrado por el titular de la Dependencia.

De tal forma que los servidores públicos que integran esta contraloría, incidan en alguna responsabilidad administrativa, conocerá de ello la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quien aplicara las sanciones correspondientes, toda vez que es competente para imponer las mismas.

Por lo tanto las Quejas y Denuncias que reciban las Contralorías Internas de las Dependencias deberán ser atendidas, investigadas y resueltas en primer término los asuntos de su ramo o según corresponda, y si de esta investigación resultan elementos suficientes que presuma la existencia de responsabilidad imputable a servidores públicos, se incoará el procedimiento administrativo.

e) SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

Los antecedentes inmediatos en México se encuentra en el Departamento de Contraloría, prevista en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917.

A partir del 1° de enero de 1983, mediante el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de perfeccionar el manejo de los recursos del Estado y en fortalecer los mecanismos de Control y Vigilancia de los mismos.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quedo como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, e identificando las responsabilidades e imponiendo sanciones.

Asimismo, el conocer sobre sanciones económicas, cuyo monto sea superior al equivalente a cien días de salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, e inhabilitaciones para desempeñar un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal.

Por lo tanto esta Contraloría General de la Federación fue creada para asegurar en varias órdenes una administración pública honesta y eficaz, teniendo a su competencia el planear, organizar y coordinar el sistema de Control y Evaluación Gubernamental, inspeccionando el gasto público federal, estableciendo las bases para regular

las auditorías que se lleven a cabo en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública.

Mediante Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, con la cual, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se llamará Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esta nueva dependencia a través de su Contraloría Interna, deberá recibir las quejas y denuncias por infringir las obligaciones y por la inobservancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como el practicar investigaciones sobre sus actos y fincarles las responsabilidades a los servidores públicos adscritos a dicha Secretaría, e imponer las sanciones administrativa que correspondan.

Instruye y resuelve los recursos o medios impugnativos que procedan o hagan valer los servidores públicos, respecto de las resoluciones mediante el cual se les impuso alguna sanción administrativa.

Respecto a la sanción económica está será aplicada por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuando el monto del lucro obtenido o del

daño causado sea superior a cien veces de salario mínimo mensual vigente en el Distrito federal o bien cuando sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

Al establecer las bases normativas de la responsabilidad administrativas en la Constitución y en la Ley, al crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que posteriormente se llamaría Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo así como las Contralorías Internas, podemos manifestar que se han constituido para la determinación de las sanciones administrativas; como órganos encargados del ejercicio de la potestad disciplinaria en la Administración Pública Federal, y los procedimientos para la aplicación de las sanciones, por último para juzgar esta correcta aplicación del procedimiento disciplinario se encuentra a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la vía Jurisdiccional.

Podemos concluir entonces que la Secretaría sólo puede aplicar sanciones a los servidores públicos en los siguientes casos: En los términos del artículo 56, Fracción IV; de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuanto a que el superior jerárquico no aplique las sanciones de destitución y suspensión que

procedan; la otra cuando se trata de sanciones económicas que excedan de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, de conformidad a la fracción VI del numeral en comento; así como el artículo 60 de la citada ley en lo que señala la que sanción económica será mayor a doscientas veces el salario mínimo mensual en el Distrito Federal; y por último conforme al artículo 58 de la Ley invocada, las sanciones de los Contralores Internos que incurran en responsabilidad administrativa.

Es de suma importancia indicar que, mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, mediante el cual se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se reforman los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el cual las sanciones económicas de las cuales conocía la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en cuanto a montos de cien y doscientas veces el salario mínimo mensual vigente, a efecto de imponer sanciones; con las reformas ahora dichas

sanciones serán del conocimiento de las Contraloría Internas de las Dependencias y Entidades.

Se pretende con estas reformas que las Contralorías Internas de las Dependencias y sobre todo de las Entidades gocen en cierta forma de "Autonomía", al indicar que los servidores públicos ahora deben denunciar por escrito a la "Contraloría Interna de su Dependencia o Entidad" los hechos que sean causa de responsabilidad; determinando si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; así como el aplicar las sanciones disciplinarias que correspondan y sólo serán enviadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo aquellas denuncias de las cuales se refiere a infracciones "graves" o cuando por los hechos deban conocer del caso.

La autonomía de la cual se habla en el párrafo anterior es en virtud a que las Contraloría Internas y sobre todo de las Entidades, estaban sujetas a las disposiciones de su coordinadora de sector que le correspondía; y las sanciones eran así mismo impuestas por estas, más sin embargo, con las reformas ya no serán del conocimiento de ellas, ya que las Contralorías Internas de cada Dependencia o Entidad serán competentes para imponer

sanciones disciplinarias a los servidores públicos, escritos a las mismas.

No obstante a estas reformas, mediante los cuáles las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades sean las competentes para conocer ahora las quejas y las denuncias en contra de servidores públicos adscritos a su competencia, así como la de imponer las sanciones, todo ello considero que de alguna manera beneficia en cuanto al desarrollo de la ejecución del procedimiento; pero también es cierto que dichas reformas no son del todo claras, toda vez, que deja inconcluso en cuanto a que la "Secretaría tendrá conocimiento de la infracciones que sean graves", pero no se define a que se debe entender por gravedad de una infracción.

Motivo por el cual sugiero que sea reformada la citada Ley, estableciendo un definición en cuanto a qué casos "graves" deba conocer la Secretaría de Contraloría, o bien una clasificación de infracciones "graves", en relación a las obligaciones indicadas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Toda vez que en la práctica la tipificación de las infracciones son aplicadas a criterio del servidor público que tenga conocimiento de dicho incumplimiento, esto traerá como consecuencia que la imposición de la sanciones no sean

del todo efectivas para evitar que los servidores públicos reincidan en el incumplimiento de sus obligaciones. No obstante a lo anterior este punto se tocara con mayor amplitud en el siguiente capítulo.

3.3. SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU NATURALEZA JURIDICA

La responsabilidad de un servidor público, se debe entender que se trata de un servidor público que incumple una de las obligaciones en el servicio público, y cuyo incumplimiento se constituye en el hecho condicionante de una consecuencia jurídica, que en este caso es la aplicación de una sanción.

En la teoría General del derecho, se considera a la Sanción como *"... la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado"*³⁶

El artículo 109 fracción III de nuestra Carta Magna nos establece que las sanciones administrativas serán aplicadas a los servidores públicos por actos u omisiones

³⁶ Eduardo García Máynez, "Introducción al Estudio del Derecho". P. 294

que afecten los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia que se observen en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por su parte el artículo 113 del mismo ordenamiento, nos menciona que las sanciones además de las que establezcan las Leyes, consistirá en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

Lo anterior es con el fin de mantener el cumplimiento de las normas, reponer el orden jurídico que ha sido infringido y reprimir las conductas contrarias a las disposiciones legales.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece un conjunto de obligaciones a los que deban someterse a aquellos servidores públicos que desempeñan un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal, y el incumplimiento de estas obligaciones dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes según la naturaleza de la infracción en que se incurra, mismas que establece el artículo 53 del citado ordenamiento.

Las sanciones van de las más leves a las más severas como son.

a) APERCIBIMIENTO PRIVADO O PUBLICO.

Es una corrección disciplinaria a través de la cual la autoridad administrativa advierte al servidor público de que se trate que haga o deje de hacer determinadas cosas, en el concepto de que si no obedece, sufrirá una sanción mayor.

b) AMONESTACION PUBLICA O PRIVADA

La amonestación consiste en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

En los dos incisos anteriores cabe mencionar que las sanciones pueden ser privado o público; entendiéndose por apercibimiento o amonestación privada como: la que realiza la autoridad en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente; en tanto que será público cuando la autoridad estime conveniente imponérsele un apercibimiento o una amonestación, esta deberá quedar por escrito e integrarla a

su expediente personal; esto en cumplimiento al artículo 68 de la Ley en cita.

Tanto el Apercibimiento como la Amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias en materia de procedimiento, que se imponen con el propósito de prevenir a los presuntos responsables a que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento. Ambos se han utilizado como sinónimos más sin embargo tienen en esencia un contenido y trascendencia diferente.

Alguna de las definiciones del apercibimiento son: para la Enciclopedia Jurídica Omeba es "una medida preventiva, que tiene por finalidad corregir la incorrección de una conducta ilícita y aún la inamovilidad de la misma, en la esfera del derecho".

El Diccionario de la Lengua Española, para la Real Academia consiste en "hacer saber a la persona citada, emplazada o requerida, las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyas".

En la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos no define el concepto ni el contenido como sanción, en cambio, en materia de supletoriedad en el

procedimiento administrativo como lo es el Código de Procedimientos Civiles, sólo la menciona como corrección disciplinaria.

Concluyendo el apercibimiento es una "llamada de atención" a quien ha incurrido en una falta, para que no vuelva a cometerla. En este caso será necesario que se compruebe la actitud indebida del sujeto, para advertirle las consecuencias que puede generar su insistencia en esa conducta.

Por otra parte la amonestación, es conocida también como una "llamada de atención", o bien una "advertencia o prevención" ante la comisión de un ilícito.

La Amonestación es una "Represión extendida por escrito que se hace al infractor por el funcionario de mayor jerarquía dentro del servicio, sección o departamento"³⁷

A lo cual considero que la amonestación no se puede considerar meramente una sanción ya que no se requiere precisamente la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se

³⁷ Quintana Matos Armida, "La Carrera administrativa", P. 107

procuren evitar las conductas que pueden incurrir en la infracción.

Al igual que el Apercibimiento, la Amonestación no la define la Ley en cita, no obstante a que el Código Penal Federal define ambas en sus artículos 42 y 43; de esta disposición la amonestación tiene el propósito a que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, ejecutando al mismo tiempo una advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considere como reincidente.

Por lo tanto considero que como el apercibimiento trata de prevenir la comisión de una infracción, manifiesto que no debería considerarse una sanción propiamente dicha toda vez que es simplemente una medida correctiva; a lo que el apercibimiento, si se puede considerar como sanción en virtud de que se impone cuando ya se advirtió o se previó mediante una amonestación. Luego entonces debiera de reformarse el artículo 53 de la ley de la materia, estableciendo de manera expresa la diferencia entre apercibimiento y amonestación, la primera como medida correctiva y la segunda como sanción.

c) SUSPENSION

Consistente en prohibir a un servidor público, que realice sus funciones por un tiempo determinado, esta será un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses.

Con fundamento en el artículo 53 fracción III y 56 fracción I de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impone por el superior jerárquico del servidor público responsable, en tanto que la suspensión temporal, que establece el artículo 64 fracción IV de la citada Ley, se menciona como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, tratándose de una medida de carácter procedimental la cual no prejuzga sobre la responsabilidad del inculpado.

d) DESTITUCION DEL PUESTO

Es la sanción administrativa por la cual un servidor público es separado de su empleo, cargo o comisión que

desempeñaba en el servicio público por habersele encontrado responsable en los términos de la Ley.

Podemos observar que esta sanción tiene que ver con el Derecho Laboral, por lo que se establece que dicha sanción se "demandara por el superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las Leyes respectivas" (Artículo 56 fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), siendo estas, la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Así mismo la fracción del artículo que se comenta en el párrafo anterior no hace ninguna distinción sobre la estabilidad laboral, es decir, no distingue trabajadores de confianza ni trabajadores de base, pero de acuerdo al señalamiento la destitución se podrá aplicar en ambos casos, pero siempre por resolución jurisdiccional.

En materia jurisdiccional han variado los criterios al respecto ya que se ha manifestado que la destitución debe demandarse por el superior Jerárquico, por lo que al respecto se cita la siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia:

"SERVIDORES PUBLICOS. EL SUPERIOR JERARQUICO. ASI COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, NO ESTA FACULTADO PARA APLICAR LA SANCION DE DESTITUCION DEL EMPLEO. De conformidad con lo establecido en el articulo 56 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "la destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior por el superior Jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico está facultado, con forme a este artículo, a demandar laboralmente ante la autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con la disposiciones respectivas, pero no a destituir por si mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el artículo 57 de la propia ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior Jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquellas que deban ser impuestas por aquel, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente. CUARTO

*TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO. "M*

Por lo que para evitar la confusión entre el ámbito laboral y el administrador, sería indispensable que en materia administrativa sea firme la resolución en cuanto a la destitución, esto en cuanto a la potestad disciplinaria del Estado, toda vez, que al ejecutarse dichas resoluciones administrativas a la validación de la autoridad laboral, se desvirtúa uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.

Es conveniente que en dichas fracciones modifique las fracciones II y IV, en cuanto a que la destitución debe ser impuesta por el superior jerárquico, sin la intervención del ámbito laboral, siendo específicos en cuanto a que si la propia ley no regula ninguna norma respecto de los trabajadores de confianza, esta destitución para ellos deberá imponerse por superior jerárquico y en cuanto a los de base por lo que dictamine la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

¹⁸ Semanario Judicial de la Federación, 8A época, Tomo VII-junio, P. 430

e) SANCION ECONOMICA

Es la multa que la autoridad administrativa o jurídica impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la hacienda pública.

La aplicación de esta sanción será a través de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades, cuando el lucro obtenido o del daño o perjuicio causado implique un incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley en comento; así mismo se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causado; no obstante a que el artículo 113 Constitucional señala que las sanciones económicas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Por regla general, casi en todos los casos, la sanción económica que se imponga será de dos tantos del lucro obtenido y del daño o perjuicio causado, excepción hecha, en el beneficio a que alude el artículo 76, de la misma ley

reglamentaria del título cuarto Constitucional, donde se reduce el monto de la sanción económica a dos tercios de la que debió de haberse impuesto originalmente, cuando el servidor público presunto responsable se arrepintiera o confesare su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones.

Una vez impuesta esta sanción, deberá pagarse en cantidad líquida, y en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago.

De esa manera se deduce, que la base para determinar la sanción económica, es el beneficio o lucro indebido obtenido y el daño o perjuicio causado al patrimonio de la administración pública y de los particulares.

En razón a lo anterior se entenderá como lucro indebido a:

*"La obtención de cualquier tipo de beneficio adicional a la legal contraprestación que el servidor público recibe del Estado en el desempeño de su empleo, cargo o comisión."*³⁹

³⁹ Diccionario Universal Sopena, Tomo 8, P. 8417

f) INHABILITACION PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.

De manera etimológica diremos que la palabra inhabilitación deriva de la voz latina (in e inhabilis) inhabilis, inhabilitar, que significa:

*"Falta de habilidad, declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener un empleo, oficio, cargo o ventaja pública. Imposibilidad para una cosa."*⁴⁰

Alguno autores han definido a la inhabilitación desde su particular enfoque jurídico, así Antenni Capitant define a la inhabilitación como:

*"La imposibilidad general de hacer o recibir alguna cosa. La indignidad y la incapacidad son casos de inhabilitación"*⁴¹

La inhabilitación menciona la enciclopedia Larousse es:

"La acción y efecto de inhabilitar o inhabilitarse. Imposibilidad por causas naturales, morales o legales, de desempeñar un cargo,

⁴⁰ Diccionario General de la Etimología de la Lengua Española, Tomo III, P.119

⁴¹ Antenni Capitant, "Vocabulario Jurídico", P.320

realizar un acto o citar en una esfera determinada de la vida pública"⁴²

Por su parte Rafael de Pina Vara, considera a la inhabilitación como:

*"La sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos o funciones."*⁴³

De conformidad con las definiciones anteriores se puede concluir que la inhabilitación es la declaración que prohíbe a una persona física ejercer u obtener ciertos empleos, oficios o cargos públicos de manera temporal.

En el ámbito de nuestro Derecho Administrativo, este concepto ha sido considerado atinadamente como una sanción administrativa cuyo efecto consiste en la prohibición temporal aplicada a un servidor público para volver a obtener o desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración pública, emitida por autoridad competente.

Será aplicada por resolución Jurisdiccional, la cual será dictada por el órgano correspondiente según las Leyes

⁴² Gran Enciclopedia Larousse, Tomo sexto; p.299

⁴³ Rafael de Pina Vara, "Diccionario de Derecho". P. 299

aplicables, de acuerdo a lo establecido en la Ley de la materia y deberá ser demandado por el superior jerárquico de la Dependencia o Entidad o en su caso por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de conformidad con artículo 56 Fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que esta sanción se impondrá cuando en la infracción implique lucro o cause daños o perjuicios, a la Entidad o Dependencia de que se trate, y esta será por un periodo de un año hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

3.4. RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

El procedimiento administrativo culmina al recaer la resolución respectiva mediante la cual se sanciona a un servidor público o se declara la no existencia de responsabilidad. Resulta importante resaltar la necesidad de que todo procedimiento recaiga una resolución, a lo que el Diccionario Jurídico Mexicano, establece.

*"La resolución administrativa es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa"*⁴⁴

Todas las resoluciones administrativas es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no tienen el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

a) ESTRUCTURA

La resolución administrativa emanada de un procedimiento administrativo de responsabilidades, conserva en su estructura las cuatro grandes secciones o partes de las resoluciones judiciales; a saber:

⁴⁴ Instituto de Investigaciones jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Edit. Porrúa, S.A de C.V., P.2820

PREAMBULO

En toda sentencia debe señalarse en el preámbulo, además del lugar y de la fecha, el tribunal de que se emite la resolución o sentencia, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se ésta dando la sentencia, el preámbulo es la identificación plena de un asunto.

RESULTANDO

En esta parte de la resolución en materia administrativa, al igual que en la "sentencia"; se relatan los antecedentes de todo el asunto, refiriendo la posición de cada una de las partes, en el proceso o juicio de manera cronológica, así como, sus afirmaciones, los argumentos que ha esgrimido, y la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desenvolvimiento. En este caso se debe tener cuidado en precisar que la autoridad que emita la resolución o sentencia, no haga ninguna consideración de tipo estimativo, valorativo, ya que como se mencionó son acciones anteriores realizadas por las partes.

CONSIDERANDO

Los considerandos son la parte medular de la resolución o sentencia; ya que después de haberse relatado en ella parte de los resolutivos todos los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones de la autoridad, es pues el resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, y de lo que las pruebas hayan arrojado sobre la controversia.

PUNTOS RESOLUTIVOS

Los puntos resolutivos de toda resolución o sentencia, es la parte final de esta, en donde se precisa de manera concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al presunto responsable, si existe alguna sanción o pena y a cuanto asciende esta, precisando los plazos para que se cumpla la misma, resolviendo de esta manera el asunto.

El documento mediante el cual debe contener esta, además de cumplir con los requisitos formales como el constar por escrito, y reunir todos los puntos mencionados anteriormente, esta deberá precisar los hechos o

situaciones que la motivan, los hechos y los preceptos legales que la fundan.

Una vez integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión, quien dará a conocer el resultado a través de la resolución, misma que deberá dictarse en un plazo máximo de treinta días hábiles después de concluidas las investigaciones y notificará dentro de las setenta y dos horas siguientes al interesado, al jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico.

Estos plazos no afectan la legalidad del procedimiento, toda vez que los mismos no precluyen la acción de la autoridad, ya que en todo caso solo servirían para determinar la eficiencia de quienes tienen a su cargo el desarrollo del procedimiento, ya que si no se demuestra el retraso en su actuación, el servidor público incumpliría la obligación de diligencias.

b) LEGALIDAD

La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en lo que respecta a los actos administrativos, deben ajustarse al procedimiento que las normas establecen. La autoridad administrativa se encuentra relacionada con los términos de los artículos 14 y 16 Constitucionales, misma que obligan a que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece en la siguiente Jurisprudencia:

"Para que la Autoridad cumpla con la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal en cuanto a la suficiente fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca".⁴⁵

⁴⁵ Apéndice 1917-1975, AJF, Tercera parte, II, Segunda Sala, Tesis 402, P. 564-565

En las resoluciones emitidas por las Dependencias fundan y motivan la misma con los preceptos 108, 109 fracción III y 113 de nuestra Constitución Política, cabe mencionar que antes de que se asignara competencias a las Entidades para imponer las Sanciones mediante actos administrativos como lo es la Resolución, se tomaba en cuenta la competencia que tenía en la investigación las Dependencias Coordinadoras de Sector; así mismo los artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como son los artículos 1º, 2º, 3º fracción III, 46, 47, 48, 50, 52, 57, 60, 64, 65,66 y 68 por mencionar algunos. Otro fundamento que se aplica son los Acuerdos, que rijan al respecto sobre la Dependencia o Entidad.

Considero necesario que las resoluciones administrativas además de ser debidamente fundadas y motivadas y que como tal no violan los preceptos constitucionales del 14 y 16 por encontrarse dentro de la estructura, y cumplen con los requisitos formales, como lo son el preámbulo, resultandos, considerandos, y por último los puntos resolutivos, si es necesario que nuestros servidores públicos se apeguen a la normatividad y dicten las mismas cumplimiento con los principios de Legalidad, Honradez y Eficacia.

Al respecto es importante mencionar que no existen criterios claros por parte de los servidores públicos, para emitir las resoluciones, e inclusive en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece precepto legal alguno que norme tal situación. Ya que si bien es cierto que en el artículo 64 fracción II de la Ley en cita , establece "...notificará la *resolución* al interesado...", esta *presume* que una vez concluida las investigaciones necesarias deberá emitirse una *resolución*.

Por lo tanto es necesario que el citado artículo sea modificado a efecto dar una mejor transparencia a dicho acto administrativo, estableciendo "que una vez desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Dependencia o Entidad deberá emitir Resolución administrativa, mediante el cual conste la existencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones correspondientes".

c) EJECUTORIEDAD

Es la ejecución o la realización de lo ordenado por las resoluciones. Si los administradores obligados a cumplir con una resolución administrativa no la cumplen de manera

voluntaria, la autoridad puede imponerla o ejecutarla aun en contra de la voluntad de ellos.

"Para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación".⁴⁶

En los términos del párrafo anterior es de mencionarse que la resolución es la etapa final de la investigación en un procedimiento, pero también es importante establecer que la notificación de la resolución puede considerarse como una etapa inicial al procedimiento sancionador, ya que la sola emisión de la resolución no trascendería sin la notificación.

Por lo tanto para que una resolución surta efecto, además de encontrarse debidamente fundada y motivada, debe ser eficaz en su aplicación, comenzando en primer término por los criterios para la realización de las resoluciones, y la aplicación de las sanciones, que en nuestro sistema jurídico no existen criterios unificados, toda vez que el sentido de dicho acto jurídico es encaminado a beneficios en ocasiones de los propios servidores públicos, ya bien por existir una "Amistad o

⁴⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, "Elementos del Derecho Administrativo". P.176

Compadrazgo", por lo que considero que deben retomarse criterios jurídicos, sin importar los las relaciones afectivas que existan, por otro lado deberá de emitirse en los términos señalados en la Ley de la materia siendo este de 30 días hábiles y a su vez notificarla en el término de 72 horas, toda vez que se habla de un procedimiento sumario.

En nuestro ordenamiento jurídico establece que las resoluciones sancionatorias que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual cumple con la naturaleza de todo acto jurídico administrativo.

No obstante que ya se mencionó en puntos anteriores es de comentarse que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica que cuando se refiera a la Suspensión, Destitución de los servidores públicos de base, se sujetara a la "Ley correspondiente", más sin embargo, esta resulta algo confusa toda vez que la propia Ley no precisa a que Ley se refiere.

Por lo tanto es conveniente que al citado artículo se realice una modificación en cuanto a que se aclare a que Ley debe sujetarse el procedimiento disciplinario que se imponga a los servidores públicos de base, esto con el fin de contar con una mayor transparencia en la aplicación de

la misma, y de esta manera ejecutar las resoluciones con mayor eficacia, reconociendo de esta forma la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos.

Las resoluciones mediante los cuales se impugnan las sanciones administrativa, pueden ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante un recurso de revocación.

Al respecto dicho recurso suspenderá la ejecución de la resolución al cual se haya recurrido, siempre y cuando se sujete a las reglas establecidas en el artículo 72 de la Ley en comento, siendo estas: Al tratarse de sanciones económicas, si el pago es garantizado en los términos del Código Fiscal de la Federación; en caso de la otras sanciones si se admite el recurso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y la ejecución de la sanción produzca daños y perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y cuando la resolución no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

CAPITULO IV

ACTUALIDAD E INEFICACIA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS SERVIDORES PUBLICOS

4.1. INOPERANCIA DEL ARTICULO 53 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La reforma, perfeccionamiento y modernización del establecimiento de un sistema de responsabilidades que garantice la competencia, honradez y vocación de los servidores públicos, tienen como ya vimos antecedentes remotos, y desafortunadamente este propósito pocas veces se ha hecho realidad por parte de los gobernantes.

Dentro del contorno administrativo, es cierto que la corrupción directa en el sector público es la forma mas intolerable de la inmoralidad social; habría que considerar que no solo los servidores públicos son responsables, sino, también los particulares pues a su vez se benefician con permisos, concesiones u autorizaciones entre otras. Por lo que si nos adentramos al estudio de las conductas ilícitas de dichos servidores públicos, a efecto de sancionar no solo las teorías política-burocráticas en lo que respecta a la corrupción, sino también al considerar la falta de cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, lo que ha sido siempre

un problema de educación que debe subsanarse desde el propio hogar a temprana edad, fomentando el amor a los valores cívicos.

Por lo que en cumplimiento al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se han establecido las obligaciones para salvaguardar los valores fundamentales del servicio, y señalar así mismo que el incumplimiento de alguna de ellas daría lugar a los procedimientos administrativos disciplinarios y por consecuencia las sanciones que esta misma señala.

Al respecto el artículo 53 de la Ley en cita, nos establece las sanciones que deberán aplicarse por una falta administrativa, siendo estas un Apercibimiento privado o público, Amonestación privada o pública, Suspensión, Destitución del puesto, Sanción Económica e Inhabilitación temporal del empleo cargo o comisión.

Dichas sanciones como ya quedo establecido en el capítulo anterior, es una consecuencia jurídica al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, no obstante que nuestra Carta Magna indica que serán aplicadas por actos u omisiones que afectan los principios de legalidad, honradez, lealtad, Imparcialidad y

Eficiencia que se observe en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Estas sanciones si bien es cierto serán aplicadas por el superior jerárquico, también lo es que los criterios para la aplicación de las mismas es muy ambiguo, esto en virtud a que nuestra legislación nos indica que serán impuestas por faltas administrativas, mediante un procedimiento, valorando la conducta del servidor público de acuerdo a los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo estas:

- La gravedad de la responsabilidad,
- Circunstancias socioeconómicas,
- Nivel jerárquico, antecedentes y condiciones del infractor,
- Condiciones exteriores y los medios de ejecución,
- Antigüedad en el servicio,
- Reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones,
- Monto del daño causado.

Estos elementos si bien ayuda a la imposición de las sanciones, también lo es que no son tan claras, toda vez que nos habla de una "gravedad" de las irregularidades mismas que no se establecen los parámetros para su consideración.

El hecho de que la Ley establezca estos elementos, es en todo caso para normar el criterio de la autoridad, tomándolos en cuenta para resolver e imponer sanciones adecuadas. Mismas que no son un tanto cuanto efectivas toda vez que se utilizan como fundamento legal pero no los utilizan como criterios para que definan la imposición de las sanciones, lo que propicia que hoy en día todas y cada una de las Contralorías de un gran número de Dependencias tengan trabajo en exceso.

Sin embargo, en la practica encontramos que dichas faltas pueden ser castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma especie sean aplicables a faltas de diferente "gravedad", presentándose en ocasiones situaciones en las que una misma conducta en distintos criterios de aplicación de la sanción puede dar lugar a sanciones de diversa índole; esto es que en algunos casos una infracción de menor importancia se le aplique una sanción severa y una infracción de mayor gravedad se le aplique una sanción poco severa, rompiendo con ello el principio de proporcionalidad que impera en nuestro marco jurídico.

La determinación de dichas sanciones además de los elementos que ya se comentó también intervienen los criterios éticos de cada servidor público, que tienen bajo su

responsabilidad el aplicar dichas sanciones, así se tiene cavidad dentro de lo que es el sector público que las autoridades tomen muy en cuenta para la imposición de las mismas, los criterios tales como el Burocratismo, Autoritarismo y el Despotismo.

Ahora bien el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al ser aplicado a nuestro régimen administrativo es un tanto ambiguo por que si bien es cierto que dichas sanciones son aplicadas con el fin de salvaguardar los principio de la Legalidad, Honradez y Eficiencia del propio servidor público, y de esta manera prevenir el incumplimiento de las obligaciones, también lo es que un su fracción I "apercibimiento privado o público", no es de considerarse como sanción, toda vez que a simple vista se observa que es una llamada de atención a quien ha incurrido o se presume ha cometido una falta a efecto de que no vuelva a reincidir.

Desafortunadamente, en el ámbito del sector público, no todos los servidores públicos, tienen conciencia de la responsabilidad al cual se encuentran sujetos, mas sin embargo, en lo que respecta a la imposición de las sanciones, se toma en cuenta la aplicación de la norma pero también es cierto y considero que de una manera

grave el que se aplique una sanción no sólo valorando las pruebas y así los antecedentes del incumplimiento de su conducta sino también intervengan los criterios de la Burocracia, Autoritarismo y Despotismo.

Luego entonces si una infracción a una obligación se considera grave, se debe aplicar una sanción severa, pero tomemos en cuenta que en la práctica al resolver el asunto generalmente se toma los criterios mencionados en el párrafo anterior, luego entonces no se aplicara la sanción que se merecia, sino que se aplicara una leve consistente quizá en un apercibimiento o bien se determine no aplicar sanción, esto en base, claro esta, al nivel jerárquico que ostente el servidor público responsable.

Al hablar del Derecho Disciplinario, conviene mencionar a propósito la escasa aplicación de sus normas en la vida administrativa, toda vez que la conducta de ese grupo de individuos denominados servidores públicos nada tiene de ejemplar; en virtud de que de manera general son en ocasiones poco eficientes y cuando no corruptos, mas sin embargo, solo en ocasiones se les impone medidas correctivas poco eficientes, es decir se les aplica sanciones un tanto cuanto rígidas.

Hemos hecho referencia ya sobre los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para la imposición de las sanciones, no obstante así también cabe hacer mención a tres elementos externos importantes que de manera general intervienen en la aplicación de las sanciones siendo estas:

a) EL BUROCRACIA.

La "Democracia", proviene del francés *bureaucratie*, su etimología se integra del francés *Bureau*, oficina y del helenismo *Cratos*, poder. Este termino engloba las diversas formas de organización administrativa, a través de las cuales las decisiones de un sistema político que se convierte en acción.

La burocracia se ha venido conformando a medida que va evolucionando la organización social, por lo que el término se convierte en una expresión del poder público, utilizándose en ocasiones de una manera peyorativa, por lo que se ha señalado como a lo mas negativo de la administración pública; dentro de nuestro sistema de gobierno quienes forman parte de la burocracia serán todos los servidores públicos en todas las jerarquías del ejercicio

del poder, propiciando, desde luego, por la deficiente y corrupta actuación de algunos de sus representantes.

Luego entonces la burocracia se ha desarrollado a tal grado que aun cuando se ha tratado de combatir no se ha logrado, esto quizá por que se ha convertido en una enfermedad Social, o ya bien por que la lucha contra ella ha sido contraproducente debido a que ha sido mal manejado. Se trata de un circulo vicioso de la administración pública, toda vez que se crea más trabajo innecesario con los procedimientos internos que utilizan y los "engorrosos" tramites al público, limitando de esta forma su capacidad de atención y resolución de los asuntos. Este burocratismo trae como consecuencia la inmovilidad administrativa, y de ahí que el particular se le facilite sacar de manera rápida sus asuntos y sin complicaciones "pagando" por tal servicio, motivo por el cual aumenta más la corrupción, y de ésta manera los servidores públicos a cargo del servicio saquen sus "mordidas", o gratificaciones por cumplir con una obligación que les es remunerada por el propio Estado.

b) AUTORITARISMO.

La definición de autoridad según el Diccionario Jurídico Mexicano deriva del latín *Autoritas-atis*: "prestigio", "ascendencia", "potestad"; ahora en el lenguaje común significa "estima", "ascendencia, influencia, poder de algo o de alguno."

Los antecedentes de ésta se dan a conocer desde Roma, en donde el *Autoritas* aparece tanto en el *ius privatum*, en el *ius publicum* como en el *ius sacrum*, presuponiendo un atributo o cualidad esencial de alguien o de un acto, es decir los efectos que se pueden atribuir serán sólo las acciones de ciertas personas o de los actos que estos realicen, ejemplo de ello eran los Colegios Sacerdotales en donde era necesario conocer la voluntad de los dioses antes de iniciar actividad del Estado.

Toda esta supremacía imperial atribuida a todos los magistrados, misma que expresaba la potestad y funciones de la administración romana, desembocaría en la autoridad del Emperador, llamándolo *Augustu*, esta condujo la autoridad del Estado a la *miestas* y que Bodino posteriormente llamaría "Soberanía", de ahí que la

autoridad se aplique a todo aquello que es manifestación del poder del Estado.

Coincideremos en otro de los conceptos como el de los juristas quienes manifiestan que la autoridad es la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones, o ya bien es la persona o cosa que goza de una obligatoriedad, luego entonces esta expresión se aplique para designar a los individuos u órganos que participan del poder público. De ahí que ese órgano jurídico de a los individuos investidos como órganos de Estado llamados Autoridad la facultad de obligar a los demás mediante actos de voluntad.

Por lo tanto las resoluciones de autoridad no son sino relaciones de dominio, donde se presenta la posibilidad de imponer la voluntad de uno a la conducta de los demás, identificando luego entonces, que la autoridad legítima de un individuo se da cuando su poder se encuentra dentro del sistema jurídico.

Dentro del ámbito administrativo la autoridad será la persona física o trabajador del Estado, dotado de poder público por la ley, *"Las autoridades son los funcionarios públicos*

*que tienen potestad de mandar decir y hacer cumplir las ordenes*⁴⁴. De ahí que se considere que los funcionarios públicos siempre serán dotados de autoridad y provistos de poder público, de decisión y ejecución; además se ha notado que pueden delegar funciones a otros funcionarios y empleados públicos esto siempre y cuando sea autorizado por la propia Ley.

Lo anterior permite que las decisiones se tomen con frecuencia por el superior jerárquico, aun cuando en ocasiones las determinaciones que se adoptan se "sacan de la bolsa" no obstante a que se haya obtenido opiniones técnicas del personal a su cargo; así mismo se llevan a cabo preferentemente disposiciones que persiguen intereses personales de tipo "político" y esto va en contra de los intereses o el bienestar de los interesados, utilizando de alguna manera el puesto como instrumento para beneficio personal.

⁴⁴ Dice Manuel María "Derecho administrativo", Bibliografía Omeba, Buenos Aires 1967. P. 345

c) DESPOTISMO.

Despotismo es sinónimo de "poder absoluto", es decir se representa en la dictadura como un régimen autoritario establecido en el Estado, identificándose de alguna manera con el absolutismo y el totalitarismo.

Dentro del ámbito del despotismo es frecuente que la autoridad refleje un complejo respeto al menosprecio hacia los sujetos de menor rango, esto provoca que los subordinados se encuentran en la necesidad de buscar en favor del superior jerárquico o de quienes de alguna manera dependerá su futuro; por lo que la subordinación, incondicionalismo y el burocratismo se encuentran en la actualidad en nuestro sistema de gobierno como una norma.

De ahí que el superior jerárquico al darse cuenta de su extremado poder en relación a sus subalternos se vuelve despótico, y por esta situación los subordinados lejos de adquirir una conciencia de responsabilidad profesional en su puesto y el conocimiento de la ejecución de las funciones de fondo, se dediquen a congraciarse, llevando a cabo funciones totalmente ajenas a sus obligaciones que sabe son de la preferencia del superior, aunque con ello descuide sus compromisos. Con lo anterior nos

encontramos que el significado de "Vocación del servicio y servidor público" resultan inoperantes, en nuestro sistema.

Por lo tanto si no somos capaces de normar y asimilar nuestra responsabilidad como funcionarios públicos menos podremos cumplir con nuestras obligaciones, de ahí que el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es de igual manera inaplicable, toda vez que si bien es cierto que nos establece seis fracciones sobre el tipo de sanción también lo es que no se aplica como es debido, en virtud de que es de gran trascendencia los círculos viciosos del Burocratismo, Autoritarismo y Despotismo; y con ello nos lleva a aplicar una sanción más leve o mayor a la prevista, esto de conformidad a la irregularidad que se haya cometido, y en ocasiones, y quizás en situaciones contadas se apliquen las sanciones correcta de conformidad a la falta administrativa cometida.

Estos conceptos de Burocratismo, Autoritarismo y Despotismo son aplicables de una manera irregular en la imposición de las sanciones, ya que se toma en cuenta el punto de vista del superior jerárquico, toda vez que se trata del individuo que se encuentra investido de poder de mando o poder absoluto, y es quien "tiene la razón", y con quien se debe quedar bien o de lo contrario se perderá el empleo. Siendo que debería aplicarse dicha autoridad para imponer

las sanciones con legalidad, tomando criterios jurídicos ya establecidos en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Carta Magna.

Cabe mencionar que la aplicación de las sanciones como ya es sabido estriba en el rango o jerarquías otorgadas a las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades y del superior jerárquico, derivándose que los sancionados sean solo servidores públicos de bajo nivel, y no los funcionarios que tenga un status de Directores, Delegados, Contralores, entre otros, pues en caso de sospecha de alguna irregularidad cometida por alguno de estos, cualquier investigación se detendría por el simple hecho de la superioridad.

Luego entonces el artículo 53 de la referida Ley, es inoperante en este aspecto, en virtud de que las sanciones establecidas no son aplicadas de manera estricta a la norma, ni a los criterios jurídicos impuestas por la propia Ley, sino por los puntos de vista de cada servidor publico.

4.2. CRITERIOS DE APLICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

En algunas ocasiones las sanciones que se imponen no han sido idóneas en atención a la irregularidad cometida y la nocividad del sujeto que cometió la infracción para el sector público, de ahí que se presente un riesgo, consistente en que el procedimiento disciplinario no cumpla sus dos finalidades como la de prevenir futuras conductas que afecten el buen servicio de la administración pública a través del principio de ejemplaridad y el de imponer una adecuada sanción al que cometió la falta.

Sin el ánimo de abundar sobre lo que debe entenderse por criterio, podemos decir que este es un elemento, concepto o factor, de cuyos rasgos peculiares podemos diferenciar por sus circunstancias particulares uno o varios actos a pesas de ser de la misma especie, que en cada persona han de ser diferentes.

Lo anterior es en relación a que se ha observado que dos conductas iguales son sancionadas de manera distinta, no tomando en cuenta si la irregularidad se cometió con negligencia o si se tenía el propósito de obtener un beneficio propio, queriendo causar un daño u obtener un

lucro, si no se impone por decisión de quien determina la misma, luego entonces, esa sanción es inoperante

Es de razonarse que es necesario que se homogenicen los criterios de valoración para así resolver las presuntas responsabilidades en este que es el procedimiento administrativo disciplinario, adaptando criterios claros que doten al sistema de responsabilidades de una estabilidad y justicia, sin que se impongan castigos desproporcionados según la responsabilidad del sujeto activo, pero sobre todo, que la resolución que se emita no sea un "disfraz legal de la impunidad", que permita prevenir futuras infracciones.

En el procedimiento administrativo disciplinario se han hecho referencia a dos conceptos mismos que se toman como base fundamental al valorar las infracciones cometidas por los servidores públicos y que tendrán como resultado en la resolución que se emita del mismo una sanción fuerte o leve, siendo estas el TIPO DE FALTA Y LA GRAVEDAD.

a) TIPO DE FALTA.

Es de considerarse que nuestra legislación o mejor dicho dentro del contexto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no esta normado algún criterio al respecto, motivo por el cual se considera que es necesario hacer una clasificación de estas en relación a las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la Ley en cita. De ahí que debamos entender que la falta de cumplimiento de algunas de las ya multicitadas obligaciones del precepto antes citado deberá imponerse una sanción.

Por lo que es de considerarse que las sanciones que deben aplicarse serán las establecidas en el artículo 53 de la Ley en comento siendo estas Amonestación Pública o Privada; Apercibimiento Público o Privado, Suspensión; Destitución; Inhabilitación o Sanción Económica en el caso de que se cause algún daño o perjuicio económico al Estado.

Los criterios aplicados al artículo 47 de la Ley Federal en cita se basa en: El Daño y sobre todo las que producen un perjuicio económico.

b) GRAVEDAD

En cuanto a este término mencionare que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su artículo 54 fracción I "La gravedad de la responsabilidad...", luego entonces es de considerarse como elemento base para imponer las sanciones.

En la legislación así como en la doctrina se hace referencia a las infracciones menores y mayores y a las leves y graves, en razón de las características particulares que se prestan en su comisión, en su peligrosidad y en los efectos del daño causado. Pero en ningún momento la propia Ley Federal de Responsabilidades, establece lo que debe entenderse por infracción Grave o al menos indicar algún parámetro para considerarse como tal.

Por lo tanto, lo anterior se deja a criterio de la propia autoridad que resuelve o bien quien tiene la facultad de sancionar, el determinar la gravedad en cada caso lo cual resulta subjetivo, ya que varían las infracciones de una y otra, en detrimento obviamente del principio jurídico, de proporcionalidad y equidad.

Es de importancia el mencionar que las autoridades sancionadoras al no encontrar un parámetro para determinar la gravedad de las faltas administrativas, toman como criterio la cuantificación a partir del salario mínimo ya bien para imponer una sanción o bien para abstenerse de hacerlo, siendo la única establecida en la Ley citada, criterio, claro está, mal aplicado.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), ha establecido una "Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público", mismo que se podría tomar como antecedente en cuanto a unificar los criterios, para la aplicación de las sanciones administrativas derivadas de un procedimiento disciplinario, esta guía ha sido el resultado de las sesiones de trabajo sostenidas por la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las diversas Contralorías Internas quienes de alguna manera tratan de aportar algunas soluciones respecto a las diversa interrogantes que establece la propia Ley.

Esta Guía no obstante que fue el resultado de la operación e intercambio entre las autoridades aplicadoras de las sanciones en base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se obliga

a su cumplimiento pues no se define criterios jurídicos en la aplicación de la sanciones.

El mismo documento acepta: "Es un instrumento de información, en el que se consigna de forma metódica, los pasos y operaciones que deban seguirse para la reparación y admisión de una promoción, su investigación y substanciación del procedimiento correspondiente, hasta llegar a las etapas de resolución e impugnación, todo ello dentro de la fase oficiosa cargo de la autoridad administrativa, para en caso de que continuase la controversia durante la fase contenciosa, se cuenta con los mejores elementos para generar ante los órganos jurisdiccionales los primeros procedimientos favorables a la causa de aplicación del nuevo sistema de responsabilidades en el servicio público."

No obstante lo anterior, esto no implica que las autoridades interesadas en este documento lo consulten por considerarlo una atractiva herramienta de trabajo, esta pudiera permitir que el personal encargado de dar seguimiento a los procedimientos administrativos disciplinarios, haciendo más expedito el procedimiento, llenar lagunas, discernir situaciones complicadas o emitir resoluciones con criterios jurídicos adecuados, pero es de saberse que nada aporta al respecto dicho documento en

cuestión el cual sólo intenta dar conceptos precisos de las figuras utilizadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, propiciándose con ello la inobservancia de la propia Guía, y el retorno al cúmulo de lagunas procesales administrativas.

Los criterios que se toman para la aplicación de las sanciones administrativas, son meramente subjetivas, toda vez que son elementos impuestos por servidores públicos que en ocasiones no cuentan con la experiencia y capacidad para valorar el tipo de falta administrativa, y no obstante a ello, tanto la adecuación al tipo de falta como la Gravedad de la misma no se encuentran, como ya se mencionó, establecidas en la citada Ley.

No obstante a lo anterior, si pudiéramos analizar la cantidad de resoluciones emitidas con carácter sancionatorio a diversos servidores públicos, por haberse adecuado en algunos de los supuestos señalados por el artículo 47 de la multicitada Ley, apreciaremos que en la mayoría prevalecen criterios no solo normativos sino de tipo político, ejemplares o intimidatorios, alejándose luego entonces de la legalidad de la resolución, pues si en justicia corresponde a una sanción mayor, por política se impone una sanción menor o ya bien a la inversa.

A efecto de homogeneizar y sistematizar los criterios de aplicación de las sanciones, se debe considerar y aplicar al procedimiento administrativo los siguientes puntos:

- 1) Establecer criterios de investigación que sean claros, sencillos y elementos que puedan proporcionar imparcialidad a la fase indagatoria y procedimental.
- 2) Adoptar criterios que permitan valorar los medios de prueba de tal manera que estas no se nulifiquen por razones triviales.
- 3) Precisar los nexos que se imputen entre las faltas y las sanciones
- 4) Fijar criterios respecto a los parámetros de aplicación de las sanciones.

4.3. PROPUESTA PARA UN PROYECTO DE REFORMA TITULO TERCERO CAPITULO II DE LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.

Tomando en consideración lo señalado en los puntos anteriores, es necesario conminar a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública para que se conduzca con lealtad, eficiencia y honradez para con las personas con las que tenga relación con motivo de su empleo, debiendo, antes de colocarlo en el puesto a desempeñar desarrollarle un sentido de compromiso social mediante algún curso de verdadero reconocimiento.

Considerando que el "terrorismo sancionador", válgase la expresión no es el camino más adecuado para que la administración pública sea eficiente, pues con uno o varios castigos excesivos debidamente aplicados a los servidores públicos crearan temor e inseguridad, no solo en los indolentes y corruptos sino también en los eficientes y honestos, sabedores que a cualquiera de ellos puede sucederle.

En este sentido, es necesario subrayar la necesidad de personas estudiosas del Derecho para la adecuada

aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debiéndose estas desligarse lo más posible de intereses políticos o criterios erróneos, pues solo así los empleados de la Federación contarán con seguridad jurídica durante el desempeño de sus funciones.

Es de observarse que en la Ley de la materia no se establece un nexo causal entre la falta administrativa y la sanción que se aplicó, esto en razón a que el propio legislador ha dotado al procedimiento administrativo disciplinario de una característica de libre apreciación, dándose como consecuencia una gran discrecionalidad al resolver las presuntas irregularidades.

De ahí que la discrecionalidad es otorgada a efecto de llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario de una manera justa, mas esta no es utilizada con ese fin, toda vez que la Ley de Responsabilidades no es aplicada con justicia sino a criterio del superior jerárquico o del servidor público facultado para imponer las sanciones, interviniendo de alguna manera los criterios de la Burocracia, Autoritarismo y Despotismo, no obstante que la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos establezca en su artículo 54 los elementos que se deben tomar con el fin de imponer una sanción, y aunado a que en ocasiones dicho servidor público no cuenta con la

capacidad para valorar las infracciones o faltas administrativas, dando como resultado una inadecuada aplicación de la sanción.

Lo anterior en razón a que el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe modificarse a efecto de establecer un criterio más claro y con esto una aplicación correcta de las sanciones sobre todo al aplicar el concepto de "Gravedad" de las faltas administrativas. Toda vez que no existe ningún reglamento para la aplicación de la Ley de Responsabilidades, y aun cuando la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuente con una Guía para la Aplicación de las sanciones esta no resuelve las citadas dudas, toda vez que como ya se menciona es una copia fiel de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así mismo se ha considerado la obligatoriedad de imponer las sanciones de conformidad a los elementos del citado artículo; pero esto lejos de normar los criterios de la autoridad, han implicado que las facultades discrecionales del servidor público resuelva el procedimiento administrativo de alguna manera que no tome en cuenta, dichos elementos.

Además, en la práctica, como ya se mencionó anteriormente, encontramos qué faltas de similar gravedad son castigadas con sanciones de distinta severidad o que sanciones de la misma especie sean aplicables a faltas de diferente gravedad; una misma conducta en distintos procedimientos pueden dar lugar a sanciones de diversa índole o a la inversa, esto produce, por un lado, que en algunos casos una infracción sin importancia o de menor grado sea castigada con severidad o que una falta con consecuencias graves le sea aplicada una sanción leve.

Es urgente que nuestros legisladores realicen un amplio estudio sobre el capítulo II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desde el punto de vista que se deba definir de manera clara el status del "servidor público", que si bien es cierto que en su artículo 2º define quienes serán sujetos a esta Ley, en la práctica no se aplica así, toda vez que se establece como servidores públicos a los que tienen la categoría de personal de "base" o de confianza más no así el de honorarios ya que este último no obstante que su definición sea el de prestar un servicio al Estado no se encuentran sujetos a la Ley federal de Responsabilidades de los servidores Públicos.

Motivo por el cual se sugiero definir de manera expresa que reconsideraran como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de "cualquier naturaleza" en la administración pública Federal, es decir que no importa cual sea el status o categoría, ya sea de base, de confianza o de honorarios, si no simple y sencillamente dice la Constitución "cualquier persona que preste un servicio de cualquier naturaleza en el administración publica federal".

Este capítulo se refiere a la "sanciones Administrativas y Procedimiento para aplicarlas", mas sin embargo al revisar el mismo nos hemos dado cuenta que las sanciones administrativas al imponerse a los servidores públicos que infrinja a algunas de las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran establecidas en el artículo 53 de la misma, y que se enuncian a continuación:

- I. Apercebimiento Privado o Público**
- II. Amonestación Pública o Privada**
- III. Suspensión**
- IV. Destitución del Puesto**
- V. Sanción Económica**
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público.**

El contenido de esta disposición tiene el propósito de que en la Amonestación el infractor haga conciencia de la conducta ilícita, advirtiéndolo también de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente. Por lo tanto en esencia se trata de una medida correctiva tratando de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida disciplinaria, es de apreciar que no debería conceptuarse como sanción, toda vez que no existe elementos para suponer que el infractor tiene la disposición de reincidir como es el caso del apercibimiento, ya que como se ha mencionado, la amonestación es una prevención a quien se halla próximo a cometer una falta o se sospecha que lo cometió.

Así mismo, el propio artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que dicha sanción debe ser pública o privada, por lo que en principio se realiza de manera privada ya que solo consta en el expediente relativo al procedimiento disciplinario, en el registro de sanciones y en su caso, en el expediente personal del infractor, en virtud de que todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito, tal y como lo establece el artículo 68 de la propia Ley, misma que establece que "las resoluciones y acuerdos... constarán por escrito y se asentarán en el registro respectivo...",

luego entonces no se cumple con el aspecto de que la sanción será pública, considerando que podría indicarse que se dará a conocer en el Diario Oficial de la Federación por ser el órgano de difusión del Gobierno Federal, esto a efecto de imponerse con el carácter de público.

Se sugiere reformar el artículo 53 de la multicitada Ley de Responsabilidades, en cuanto a las sanciones, estableciendo la definición de las mismas y derogando la fracción II consistente en la Amonestación toda vez que no se debe considerar como sanción, en virtud de que en una simple llamada de atención misma que no tiene mayor trascendencia, ya que no implica que exista o se haya realizado un hecho, si no simple y sencillamente se presume cometido el mismo; además es de considerarse que es necesario imponer sanciones fuertes a efecto de que los servidores públicos tomen conciencia a que si cometen una falta por mínima que esta sea recibirán una sanción y no una simple llamada de atención, advirtiéndole de alguna manera que no lo vuelva a cometer.

Es de relacionarse el citado artículo con el artículo 56 de la propia Ley el cual reitera que las "reglas " para aplicación de las sanciones serán las establecidas en el artículo 53; indicando en sus seis fracciones el periodo de su aplicación y quien es competente para aplicarlas, esto

es, en el caso del apercibimiento, amonestación y suspensión del empleo, cargo o comisión serán aplicados por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, la destitución debe demandarse por el superior jerárquico de acuerdo a la naturaleza de la relación y de las leyes respectivas; en el caso de la destitución de los servidores públicos de confianza se indica que serán aplicados por el superior jerárquico, la inhabilitación debe aplicarse mediante resolución, a lo cual el apartado 53 indica que se aplicarán en el caso de que implique un lucro o cause un daño y perjuicio, de un año a diez si el monto excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si se excede de dicho limite, ahora la sanción económica es aplicada por las Unidades de Contralorías Internas de las Entidades y Dependencias, esto de conformidad al artículo 55 y al Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, el cual reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien es necesario hacer mención sobre el procedimiento administrativo, aun cuando nuestro tema se refiere netamente a la aplicación de las sanciones, esta es derivada de un procedimiento disciplinario, por lo que es de

considerarse que de todo el capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo referente al **Procedimiento para la Aplicación de las Sanciones**, es indicado por el artículo 64 en relación con el artículo 54 de la propia Ley, mismas que establecen lo siguiente:

Artículo 64.- "La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este artículo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citar al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia, su derecho de ofrecer pruebas y alegar en el mismo lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

El plazo que debe mediar entre la citación y la audiencia no debe ser no menor a cinco ni mayor de quince días

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiera, la secretaria resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la existencia de responsabilidades o imponiendo al infractor las sanciones correspondientes, notificando la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, representado designado por la dependencia y al superior jerárquico.

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta

elementos que implique nuevas responsabilidades administrativas a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá realizar nuevas investigaciones y citar a otra u otras audiencias.

IV.- En cualquier momento previa o posteriormente al citatorio de audiencia, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de sus cargos de los presuntos responsables.

Misma que debe ser aplicado, por las áreas correspondientes en las Contralorías Internas (Unidades de Quejas, Denuncias y Responsabilidades) generalmente, ya que existen entidades que no cuentan con esta área y es llevado a cabo por quienes de alguna manera son designados por el titular de la Contraloría Interna, de la siguiente manera:

PRIMERO.- ACUERDO DE RADICACION

La Autoridad Actuante tomara la decisión de realizar un Acuerdo denominado Acuerdo de Radicación, para determinar sobre el estado que guarda el asunto de que se trate, y se formula cuando se tienen las actuaciones necesarias que demuestren la existencia de infracciones a algunas de las obligaciones establecida en la Ley de Responsabilidades.

SEGUNDO.- CITATORIO A LA AUDIENCIA DE LEY.

Iniciado el Procedimiento Administrativo de Responsabilices, se elabora el oficio de citación para celebrar la Audiencia Este escrito debe estar debidamente fundamentado y motivado, es decir, debe precisar (fundamentar) las violaciones a las fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades, y especificar (motivar) la presunta responsabilidad, la cual tiene que comprender sin excepción, las circunstancias de Tiempo, Modo y Lugar, es decir debe dar respuesta al ¿Cómo?, ¿Cuándo? ¿Dónde? y ¿Quién? e indicar que el presunto responsable tiene derecho a ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga por sí o por medio de un defensor, y señalar que se encuentra el expediente a su disposición para consultar, donde se indica la normatividad interna que se infringió, siendo esta en ocasiones una Ley o Reglamento, etc.

En las formalidades del procedimiento, se debe notificar dentro de un término que fluctúe entre cinco y quince días hábiles, y si el servidor público no es notificado en este lapso, se viciara el procedimiento y jurídicamente se perjudicara el mismo.

TERCERO.- DESAHOGO DE LA AUDIENCIA DE LEY.

El acta que se elabore con motivo del desahogo de la Audiencia de Ley, deberá contener la siguiente información: lugar, fecha, día y hora en que se lleve a cabo; nombre del personal actuante, cargo y lugar de adscripción (Órgano de Control Interno); nombre del presunto responsable su identificación y en su caso el de su defensor, el apercibimiento y sus datos generales, la declaración de la apertura de la audiencia de ley para el ofrecimiento y admisión de pruebas; los conceptos y la declaración deben estar relacionados con las pruebas, infracciones y las partes deben firmar al margen y al calce para constancia y de conformidad, cabe hacer mención, que es necesario establecer en esta acta alguno de los elementos del artículo 54, como el nivel jerárquico, la antigüedad en el servicio, la reincidencia (si ha sido sujeto a algún otro procedimiento disciplinario).

CUARTO.- ACUERDO PARA ELABORAR LA RESOLUCION

Concluida la Audiencia de Ley, es indispensable que el personal actuante analice y valore el contenido de la misma, para evitar omitir detalle de las pruebas ofrecidas y los alegatos hechos valer por el presunto. En caso de

disponer de pruebas pendientes de recibir, se deberá acordar sobre su admisión o desechamiento, debidamente fundadas y motivadas; con ello se evitara coartar su derecho y dejarlo en estado de indefensión, pues de lo contrario también se incurrirá en un vicio procedimental.

QUINTO.- RESOLUCION ADMINISTRATIVA

Por definición, una Resolución constituye una conclusión jurídica que hace el juzgador.

Esta determinación o conclusión, es consecuencia de todo el procedimiento; es lo que define el fondo y la forma de todas las etapas procedimentales y una vez valorada en cada una de las actuaciones se decide absolver o sancionar.

Aun cuando en capítulo anterior se hablo de la estructura de la resolución no esta por demás mencionarlo nuevamente ya que esta considera: el Preámbulo.- Son los datos de identificación del presunto responsable.

Resultandos.- De antecedentes inmediatos de como se tuvo conocimiento del caso.

Considerandos.- Constituye la parte fundamental de la Resolución donde se valoran todos los elementos de prueba, argumentos y fundamentos de derecho con que se cuenta.

Puntos Resolutivos.- En última instancia la sanción en caso de acreditarse la responsabilidad o bien, la abstención de sancionar cuando no existe irregularidad alguna que perseguir.

SEXTO.- NOTIFICACION Y EJECUCION DE LA RESOLUCION

Una vez que las Unidades de Contralorías Internas emitan las Resoluciones, se notificará al servidor público responsable de manera personal dentro de un término de las 72 horas, a su jefe inmediato (remitiendo a la coordinación administrativa del área de adscripción del presunto responsable, para que a través de las diversas oficinas, Direcciones, Subdirecciones, Delegaciones, Subdelegaciones, etc. se realice la notificación, recabando el acuse de recibo con firma del servidor público sancionado y remitiendo el original a la Unidad de Contraloría Interna, y este a su vez se hará del conocimiento a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo para el registro en el Padrón de Servidores Públicos Sancionados.

Ahora bien el artículo 65 de la Ley en comento establece... que en los procedimientos que se sigue para investigar y aplicar las sanciones ante las Contraloría Internas de las Dependencias, se observara en todo cuanto sea aplicable en el artículo 64.

Al respecto es importante reforzar un tanto más al artículo 64 como es el de establecer, por ejemplo términos para ofrecer pruebas para su desahogo, así como el de indicar que lo no previsto por este artículo para la aplicación del procedimiento administrativo, deberá tomarse en cuenta lo relativo al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Por la experiencia que ha tenido quien suscribe el presente trabajo se ha podido observar que no existen criterios claros que ayuden en el proceso de análisis de la aplicación de las sanciones y cuando son aplicables suelen ser en ocasiones más drásticas de lo normal o bien más leves del que deban aplicarse.

Cabe mencionar que la aplicación de las sanciones para quienes en el desempeño de sus funciones o con

motivo de ellas, cometa en exceso al no conducirse con imparcialidad, legalidad, eficiencia deben ser severas pero sin descuidar los principios jurídicos establecidos en la Ley, al aplicar una sanción por recomendación (por que así lo inicia el superior jerárquico o por aparentar una imagen de eficiencia o cumplimiento ante otras autoridades).

A este respecto es necesario exigir capacidad jurídica y solvencia moral a todas a aquellas autoridades encargadas no sólo de la aplicación de estos criterios, si no también a los responsables de imponer las sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se ha estado hablando de las sanciones y de la falta de criterios para imponer las sanciones, pero hay que considerar el artículo 54, toda vez que la autoridad responsable de la aplicación de las sanciones administrativas, establece ciertas particularidades relativas a la comisión de las infracciones a saber:

-La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir practicas que infrinjan las disposiciones de la Ley.

- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público
- El nivel jerárquico
- Los antecedentes y las condiciones del infractor
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución
- La antigüedad del servicio
- Reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones
- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

Dentro de este contexto al retomar la "gravedad" como el primero de los elementos y la mas importante, en virtud de que es este la base fundamental para determinar la severidad de una sanción, y aun cuando no se ha definido que se debe entender por gravedad, así como tampoco se han establecidos determinados parámetros, a efecto de decidir que una falta es grave.

De ahí que en la práctica se atiende de manera particular a la afectación causada a la prestación del servicio público con la conducta del infractor, pero hay que

hacer hincapié que esta afectación no es del todo adecuada para determinar la gravedad de la infracción dada la diversidad de criterios.

La conveniencia de suprimir las prácticas que infrinjan las disposiciones legales relativas al servicio público este se refiere a la confianza que deben tener los ciudadanos en las instituciones, y al verse afectadas estas por la deficiente actuación de uno o varios de sus integrantes tendrá a ponerse en entre dicho el funcionamiento de los demás funcionarios públicos.

Las circunstancias socioeconómicas del servidor público, considerando su nivel académico y el salario que percibe, tales situaciones se deberá considerar para que el juzgador encuentre alguna atenuante al imponer la sanción como la extrema necesidad o por marcada ignorancia, mas sin embargo en la práctica solo queda como antecedente en el expediente ya que se toma como un requisito normativo pero no es valorativo.

Los antecedentes del infractor pueden ser negativos o positivos, así como las condiciones económicas y sociales del infractor, estas pueden ser adversas para evitar la irregularidad o pudiendo evitarla no lo hace.

Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, los primeros tienen relación con las circunstancias externas que rodearon la infracción a la Ley, en cuanto a los medios pueden considerarse los instrumentos o medios utilizados por el servidor público responsable, como el de realizar o pretender realizar una actividad no autorizada o utilizar los instrumentos de trabajo para fines particulares.

La antigüedad, es el tiempo dedicado por el servidor público al Estado, misma que podría considerarse como sinónimo de experiencia y capacidad.

En cuanto a la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones consideramos justo la imposición de sanciones más severas a quien en más de una ocasión ha infringido la Ley.

El monto del beneficio, daño o perjuicios económicos derivan del incumplimiento de obligaciones, mismas que no podrían exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Resulta de vital importancia el observar este artículo en cada uno de sus elementos de juicio, al momento de imponer las sanciones correspondientes, pues aun cuando el legislador haya preferido que el juzgador en su actuar se

sujete a los principios elementales del Derecho, como lo son la justicia y la equidad, desafortunadamente no se ha conseguido en su totalidad toda vez que aún vivimos en un Estado de autoridad absoluta en el que el "jefe tiene la razón", lo que en la práctica podríamos considerar al superior jerárquico, y los criterios que utilizan nuestros servidores públicos en ocasiones son utilizados a conveniencia del propio servidor publico que impone la sanción o bien a intereses del superior jerárquico, dado que de alguna forma se verá beneficiado.

Sin embargo, debemos hacer hincapié en la inobservancia de este artículo en la práctica, toda vez que si bien es cierto que la Ley es clara al mencionar en el citado precepto que "...deben tomarse en cuenta.." estos elementos y no solo el de mencionarlos en la resolución, también lo es que es ambiguo al indicar "la gravedad de la responsabilidad en que se incurra", en virtud de que la ley en cita como ya se mencionó en varias ocasiones no contempla lo que debe entenderse por gravedad o en dado caso que parámetros debe seguirse para determinar la misma.

Por lo que es de considerarse como grave a las infracciones que han ocasionado daños o perjuicios económicos, sin embargo debemos señalar que la Gravedad

se debe dar a partir de la comisión de la infracción partiendo obviamente de los elementos que intervinieron para cometerlo, esto es aplicando de manera estricta a cualquiera de las infracciones de artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no solo los que traigan aparejada un daño económico.

Estos elementos que la Ley establece y que debe tomarse en cuenta para la imposición de las sanciones han prevalecido como una costumbre negativa en detrimento del Derecho y la fuente del trabajo de servidores públicos, implicando a su vez desconfianza en la administración pública por parte de quienes conforman la misma.

Luego entonces es necesario reformar el artículo 54 de la Ley en comento, estableciendo qué se debe entender por gravedad de las responsabilidades, esto con el objeto de mejorar la imposición de las sanciones. Tomando como base para considerar la gravedad de las responsabilidades la Afectación que se dé o se ocasione con la infracción cometida por cualquier persona considerada como servidor publico a las funciones básicas que lleva a cavo la Entidad o Dependencia o bien la afectación en cuanto a las funciones básicas que desempeña en su calidad de servidor público.

Entre otros puntos podemos considerar la prescripción contemplada en el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece:

"Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:

I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

II.- En los demás casos prescribirán en tres años.

El plazo de prescripción se contara a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo..."

Al ejercer la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeto a un plazo, y en caso de que no se ejerza en este tiempo la ley declara extinguido su derecho, esto en razón del elemento económico de la infracción.

La regulación de la prescripción en los términos de este artículo, establece un problema en cuanto a los plazos para ejercer la facultad disciplinaria ya que se determina solamente en razón de la cuantía de la infracción, sin considerar otro elementos significativos que puedan determinar la gravedad de la infracción, aun cuando no se tenga un contenido económico. De acuerdo a este artículo el procedimiento para imponer la sanción tiene que iniciarse al año siguiente de la comisión de la infracción cuando este es de naturaleza instantánea, mas sin embargo si la infracción es de carácter continuo el plazo será de tres años computados a partir del momento en que hubiera cesado.

Por lo tanto el único elemento para determinar la infracción es el punto de vista económico, por lo que es de considerarse que resulta inadecuado por que solo incluye infracciones en que han causado daños o ya bien se hayan generado intereses económicos para el servidor publico responsable, motivo por el cual dejan de considerarse otras violaciones a lo establecido en el artículo 47 de Ley en cita, ya que sin valorar el contenido económico que pueden perjudicar a ciertos valores fundamentales, como la lealtad, la eficiencia y la imparcialidad.

Lo adecuado sería que al considerar los plazos se establecieron de acuerdo con la gravedad de infracción la cual debería ser determinada tomando en cuenta el dolo, la mala fe, la reincidencia, la cuantía y la trascendencia de la conducta infractora en el ejercicio público.

Es necesario que este artículo deba modificarse indicando lo siguiente:

"Las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetará a los siguiente:

I.-....

II.- En los demás casos que exceda del monto establecido en la fracción anterior, que no exista daño económico o la conducta del servidor público sea grave prescribirán en tres años.

Lo anterior es en atención a que en la práctica se observa que varias de las responsabilidades que dan origen a las quejas o denuncias en contra de servidores públicos, la propia autoridad en ocasiones ha dejado pasar el término de un año para prescribirlo, sobre todo cuando es en contra de algún superior jerárquico, y no obstante a que la conducta sea grave. Por lo que es de manera urgente que

las autoridades responsables de imponer las sanciones adopten criterios claros en cuanto a la valoración de la prescripción a efecto de que todo servidor publico que infrinja la Ley Federal de Responsabilidades no se quede sin sanción, considerando que si bien es cierto que la infracción económica no rebasa las diez veces el salario mínimo, es de considerarse cuando pero la conducta es grave por lo que debe seguirse el procedimiento administrativo disciplinario, valorando luego entonces la gravedad de la conducta y no solo el monto económico, como actual mente se maneja.

Es de concluirse que los términos de la prescripción establecidos en el artículo 78 de la ley en cita, entorpecen la aplicación del procedimiento administrativo de alguna manera en la imposición de las sanciones, toda vez que si la conducta cometida es grave y el monto del beneficio o daño causado es de acorde a la fracción I de citado artículo, es prescrito, no tomando en cuenta el perjuicio ocasionado por la conducta del servidor público. De ahí que se proponga una reforma a dicho artículo afecto de tener una correcta aplicación de las sanciones.

A P E N D I C E

A P E N D I C E

Mediante decreto Presidencial Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo que las Contraloría Internas de las Dependencias tienen la facultad de imponer las sanciones disciplinarias y las sanciones económicas, misma que entra en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y siete.

CONCLUSIONS

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla a todos los Servidores Públicos sin hacer distinción, sin embargo si encontramos diferenciación, misma que va ha ser determinada por el empleo, cargo o comisión que desempeña, siendo que tanto el Presidente de la República, hasta el personal de apoyo administrativo tienen el carácter de servidores públicos, que presta dentro de nuestro sistema de gobierno un servicio público.

SEGUNDO.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deben aplicarse por igual a todos los empleados públicos que el ejercicio de sus funciones cometan algunas irregularidades, independientemente del grupo político al que pertenezcan o de aquellas cuya menor jerarquía los haga más vulnerables en relación a sus superiores jerárquicos.

TERCERO.- Los servidores públicos tienen diferentes sanciones, esto va a depender de la responsabilidades en

que incurran durante su empleo, cargo o comisión y estas serán Política, Penal, Civil y Administrativo.

CUARTO.- En materia de responsabilidades administrativas o bien en el procedimiento administrativo disciplinario no debe aplicarse el Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante a que se encuentre regulado en el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos. Resulta conveniente indicar que el procedimiento solo se regula en cuanto a sus elementos básicos y que supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles, esto a razón a que ha sido aceptado por los tribunales Federales mismas que se encuentra signadas en tesis jurisprudenciales. La Ley Federal de Procedimientos Administrativos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de agosto de 1994, establece en su artículo primero, que no será aplicable esta ley a las responsabilidades de los servidores públicos.

QUINTO.- Es de considerares de manera urgente regular esta supletoriedad, adecuando en el artículo 45 de la citada Ley que en "En todas las cuestiones relativas al procedimientos administrativo no prevista en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

SEXTO.- La aplicación del Código Federal de Procedimientos Penales o el Código Penal al procedimiento administrativo disciplinario en estricto sentido, no es adecuado toda vez que esta imposición se refiere al proceso que se sigue en el Juicio Político y a la declaración de desafuero.

SEPTIMO.- El proceso administrativo pretende una satisfacción de tipo jurisdiccional, y da al procedimiento un aspecto formal, considerando al procedimiento administrativo como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la preparación de un procedimiento, derivada de la autoridad administrativa correspondiente.

OCTAVO.- El procedimiento administrativo requiere de cuatro etapas para su formación, soportando ciertas formalidades que dan al servidor público la información necesaria para guiar su decisión y garantizar las resoluciones que se emitan y estas se dan de acuerdo a las normas legales, siendo estas la Regulación, Investigación, Instrucción y Decisión.

NOVENO.- El procedimiento disciplinario, como todo procedimiento administrativo, cumple con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 Constitucionales; se inicia en forma oficiosa o con las quejas y denuncias de los gobernados, se

instruye por las Contraloría Internas y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, respetando el derecho a la audiencia.

DECIMO.- Las sanciones disciplinarias que impongas la autoridad a los servidores públicos constituyen actos administrativos sujetos a los requisitos de fundamentación, motivación y debido proceso, en las características de presunción de validez y efectividad.

DECIMO PRIMERO.- Las sanciones que se imponen a los servidores públicos son variados, estos en razón a la responsabilidad que les resulte del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismos que pueden consistir en Amonestación, Apercibimiento, ambos públicos o privados, Suspensión, Destitución, Inhabilitación y Sanción económica.

DECIMO SEGUNDO.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en vigor, deberá de indicarse la definición de las sanciones referidas en el artículo 53, en relación a las conductas del artículo 47 de la misma Ley, estableciendo el tipo de sanción aplicable a quien incurra en una o varias de los supuestos del citado precepto, a

efecto de que se aplique sanciones correctas y no excesivas ni leves.

DECIMO TERCERO.- Las sanciones administrativas luego entonces son la consecuencia jurídica al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, que han afectando los principios de Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia.

DECIMO CUARTO.- Las sanciones impuestas no son idóneas en atención a la gravedad de la falta o de la conducta y a la nocividad del sujeto activo para la administración pública, por lo que trae como consecuencia que el procedimiento disciplinario no cumpla sus dos finalidades, de prevenir futuras conductas que afecten a la administración pública y el de imponer una adecuada sanción al que cometió la falta.

DECIMO QUINTA.- El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es inoperante en la aplicación de las sanciones, toda vez que no se aplica de manera estricta a la norma, ni a los criterio jurídicos imperantes en la propia Ley, ya que los criterios aplicados son de manera personal del servidor público.

DECIMO SEXTA.- Los aspectos o elementos externos que de alguna manera intervienen en la imposición de las sanciones son el Burocratismo, Autoritarismo y Despotismo, en virtud a que se encuentran agrupados en el poder del Superior Jerárquico, tratándose luego entonces del individuo que se encuentra investido de poder de mando absoluto, y es quien tiene la razón. Siendo que debería aplicar dicho poder para imponer las sanciones con legalidad, tomando criterios justos; pero claro ésta que esto no se cumplirá hasta en tanto no seamos capaces de normar y asimilar nuestra responsabilidad como funcionarios públicos y de esta manera cumplir con nuestras obligaciones.

DECIMO SEPTIMA.- Debe modificarse el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a efecto de establecer un criterio más claro y una aplicación correcta de las sanciones, manejando el concepto de "Gravedad", como la afectación que se dé o se ocasionen por cualquier persona que sea servidor público a las funciones básicas que lleve a cavo la Entidad o Dependencia o que desempeñe como tal.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Acosta Romero Miguel. **"TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"**, Primer Curso, Edit. Porrúa, México 1991.
- 2.- Arrollo Herrera Juan Francisco.- **"REGIMEN JURIDICO DEL SERVIDOR PUBLICO"**, Edit. Porrúa, México 1995.
- 3.- Barrera Domínguez Humberto.- **"JUZGAMIENTO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO"**, Edit. Temis Bogotá, Colombia 1994.
- 4.- Buster Alvaro.- **"LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS"**, Edit. Porrúa, México 1994.
- 5.- Bueno Arus Francisco.-**"EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE FUNCIONARIOS PUBLICOS"**, Documentación Administrativa, Madrid 1987.

6- Barragán José.- " **LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**", 4 Edit. Edit. Porrúa, México 1982.

7- Burgoa Orihuela Ignacio.- " **DERECHO CONSTITUCIONAL**", 8 ava. Edic., Edit. Porrúa, México 1991.

8.- Cárdenas Raúl F.- " **RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS**", 4ta. Edic., Edit. Porrúa, México 1982.

9- Delgadillo Gutiérrez L. Humberto.- " **ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**", Edit. Limusa, México, 1992.

10- Delgadillo Gutiérrez L. Humberto.- " **EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA FUNCIÓN PUBLICA**", INAP 1989.

11- Delgadillo Gutiérrez L. Humberto.- " **EL SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**", Edit. Porrúa, México 1996

12.- De Pina Vara Rafael, " **DICCIONARIO DE DERECHO**", Edit. Porrúa, México 1980

13.- Espinoza Manuel Luis Lucero .- "**ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO** ", 2do. Curso, Edit. Trillas, México 1990.

14.- Fraga Gabino.- "**DERECHO ADMINISTRATIVO** ".- 31ava. Edic., Edit. Porrúa, México 1992.

15.- García Maynez Eduardo.- "**INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO**", Edit. Porrúa, México, 1993.

16- Garrido Faya Fernando.- "**TRATADO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**", 31ava. Edic., Edit. Porrúa, México 1991.

17- Herrera Pérez Agustín.- "**LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**", Edit. Carsa, México 1991.

18.- Jiménez de Azúa, Luis, "**TRATADO DEL DERECHO PENAL**", Tom. I, Edit. Losada, Buenos Aires 1963.

19.- Lanz Cárdenas José Trinidad.- "**LA CONTRALORIA Y EL CONTROL INTERNO EN MEXICO**", 1era., Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1987.

20.- Lanz Cárdenas José Trinidad.- **"LA LEY DE RESPONSABILIDADES UN CÓDIGO DE CONDUCTA DEL SERVICIO PUBLICO "**, INAP. Práxis No. 65, México 1984.

21.- Martínez Morales Rafael I., **"DERECHO ADMINISTRATIVO"**, Edit. Harla, México 1991

22.- Martínez Marina, Citado por Don Santos Alfaro y Lapuente en (Prólogo a las Siete Partidas), Colección de Códigos y Leyes de España, Madrid España, 1965

23.- Margadant S. Guillermo F., **"DERECHO ROMANO"**, Edit. Porrúa, México 1990.

24.- Pérez de León E. Enrrique, **"CONSTITUCIONALIDAD ADMINISTRATIVA"**, Est. Porrúa, México 1993.

25.- Quintana Matos Armida, **"LA CARRERA ADMINISTRATIVA"**, Edit. Jurídica, Caracas Venezuela, 1980.

26.- Ruiz Massiu José Francisco, **"SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES"**, INAP, México 1984

27.- Saldaña Hariow Adalberto.- **"OBSERVACIONES SOBRE PRACTICAS ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO"**, 2da. Edic., Instituto de Administración Pública del Edo. de México, Toluca Edo. Méx. 1975

28.- Saenz Carlos Maria, **"LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL FUNCIONARIO"**, Edit. Porrúa, Argentina 1981.

29- Serra rojas Andrés.- **"DERECHO ADMINISTRATIVO"**, Vol. 1, 15ava., Edit.- . Porrúa, México 1994.

30.- Suavy Alfredo.- **"LA BUROCRACIA"**, Edit. Universitaria de Buenos Aires, 1993

31.- Torre Blanca Vergara José, **"SITUACION DE LOS FUNCIONARIOS"**, 3 era. Edc. , Ediciones del Instituto García Oviedo, No. 46, Sevilla 1994.

32.- **"CODIGO ETICO DE CONDUCTA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS** (Varios Autores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, SECOGEF- UNAM, México 1994

33.- **DICCIONARIO UNIVERSAL SOPENA**, Tomo 8, Edit. Ramón Sopena, S.A., España 1987

34.- DICCIONARIO GENERAL DE ETIMOLOGIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo III, Madrid 1981

35.- Atenni Capitant.- **"VOCABULARIO JURIDICO"**, Edit. De Palma, Buenos aires, 1986

36.- **GRAN ENCICLOPEDIA LAROUSSE**, Tomo Sexto, Edit. Planeta S. A., Barcelona 1989

37.- **DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO**.-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Edit. Porrúa, México 1995.

· LEGISLACION CONSULTADA

LEGISLACION CONSULTADA.

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, 7 Edic., Edit. Porrúa, México 1996.
- 2.- CODIGO CIVIL**, Para el Distrito Federal, 63a. Edic., Edit. Porrúa, México 1996.
- 3.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES** para el Distrito Federal, Edit. Porrúa, México 1996.
- 4.- CODIGO PENAL**, Para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, Edit. Sista, México 1996.
- 5.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES**, Edit. Sista, México 1996.
- 6.- DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES**

**Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS**, Diario Oficial de la Federación ,
24 de diciembre de 1996.

**7.- GUIA PARA LA APLICACION DEL SISTEMA DE
RESPONSABILIDADES EN EL SECTOR PUBLICO.**
SECOGEF, México 1994.

**8.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS**, México 1994.

**9.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS**, Diario Oficial de la Federación 4 de
agosto de 1994.