

34
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

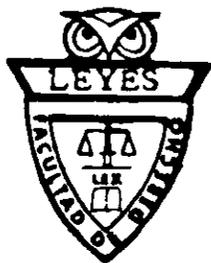
"ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES
ECONOMICAS EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JUAN CARLOS AVILES HERNANDEZ



Handwritten signature or stamp

MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

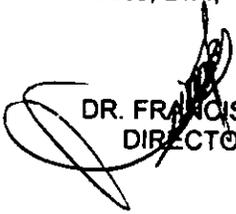
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Muy distinguido Señor Director:

El alumno JUAN CARLOS AVILES HERNANDEZ, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ECONOMICAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez y la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas como revisora del trabajo de tesis de referencia, me han manifestado en los oficios que se adjuntan al presente, haber aprobado dicha tesis; por lo que con apoyo en lo dispuesto por los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional correspondiente.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
México, D.F., a 6 de diciembre de 1999.



DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ECONÓMICAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", elaborada por el alumno JUAN CARLOS AVILES HERNANDEZ.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad.

Aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
México, D.F., a 6 de diciembre de 1999.

LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS.
Profesora adscrita al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.



VERDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA SANCIONES ECONOMICAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", elaborada por el alumno AVILES HERNANDEZ JUAN CARLOS.

El trabajo de referencia denota en mi opinion una exhaustiva investigacion y en consecuencia reúne los requisitos que establecen los articulo 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideracion mas distinguida.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., a 8 de febrero de 1999.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.

DEDICATORIAS

A MIS PADRES:

POR SU BUEN EJEMPLO Y DEDICACION HE LOGRADO LAS METAS QUE ME HE PROPUESTO HASTA AHORA.

GRACIAS POR TODO.

A MI ESPOSA:

POR TU AMOR Y APOYO INCONDICIONAL, CON SEGURIDAD JUNTOS CONSTRUIREMOS UN MEJOR FUTURO.

TE QUIERO MUCHO.

A MI HIJA E/O HIJO:

PORQUE AUN CUANDO NO HAS O HAN NACIDO, DESDE AHORA DESEO ALENTARLOS A CONCLUIR SUS ESTUDIOS PROFESIONALES.

CON CARIÑO.

AL LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ:

POR LA CONFIANZA Y APOYO QUE ME BRINDO DURANTE LA ELABORACION DEL PRESENTE TRABAJO DE INVESTIGACION, PARA SEMBRAR EN MI EL INTERES DE SER UN MEJOR PROFESIONISTA.

LO RECUERDO CON ADMIRACION Y RESPETO COMO EJEMPLO A SEGUIR.

A TODOS MIS PROFESORES:

DONDE QUIERA QUE SE ENCUENTREN, CON MI ETERNA GRATITUD Y ESTIMA.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

QUE ME DIO UN NIVEL PARA DESPERTAR A REALIDADES SUPERIORES Y CUYA GENEROSIDAD ME HA PERMITIDO ALCANZAR LA BASE DE MI FORMACION PROFESIONAL.

A QUIEN DEBO MI MAS PROFUNDO AGRADECIMIENTO.

**ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ECONOMICAS EN
MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS**

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1	LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	1
1.2	LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814	3
1.3	LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824	5
1.4	LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836	8
1.5	LAS BASES ORGANICAS DE 12 DE JUNIO DE 1843	10
1.6	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857	12
1.7	LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870	14
1.8	LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917	16
1.9	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 21 DE FEBRERO DE 1940	19
1.10	LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 4 DE ENERO DE 1980	22
1.11	REFORMAS AL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION QUE COMPRENDE LOS ARTICULOS DEL 108 AL 114 DE 28 DE DICIEMBRE DE 1982	25
1.12	LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 31 DE DICIEMBRE DE 1982	36

CAPITULO II

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1	CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO	39
2.2	CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD	41
2.3	TIPOS DE RESPONSABILIDAD	43
2.3.1	RESPONSABILIDAD CIVIL	45
2.3.2	RESPONSABILIDAD PENAL	49
2.3.3	RESPONSABILIDAD POLITICA	55
2.3.4	RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	60

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

3.1	SUJETOS	65
3.2	OBLIGACIONES	68
3.3	TIPOS DE SANCIONES	83
3.3.1	APERCIBIMIENTO Y AMONESTACION	83
3.3.2	SUSPENSION	86
3.3.3	DESTITUCION	89
3.3.4	INHABILITACION	91
3.3.5	SANCION ECONOMICA	94
3.4	AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS	96
3.4.1	SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	97
3.4.2	ORGANOS DE CONTROL INTERNO	100

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

4.1	AUTORIDADES COMPETENTES PARA INSTRUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	104
4.2	INVESTIGACION	106
4.3	INSTRUCCIÓN	110
4.4	RESOLUCION	114
4.5	EJECUCION	118
4.6	MEDIOS DE DEFENSA	120
4.6.1	RECURSO ADMINISTRATIVO	122
4.6.2	JUICIO DE NULIDAD	125
4.6.3	JUICIO DE AMPARO	130

CAPITULO V

SANCIONES ECONOMICAS

5.1	NATURALEZA JURIDICA	135
5.2	APLICACION DE LAS SANCIONES ECONOMICAS CONFORME A LA LEGISLACION ACTUAL	136
5.3	CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	141
5.4	CRITERIO DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO	148
	CONCLUSIONES	156
	BIBLIOGRAFIA	160

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis intitulado "ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LAS SANCIONES ECONOMICAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS", se realizó con la finalidad de cumplir con los requisitos académicos exigidos por la Legislación Universitaria para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión número 513/96, consideró que el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no permite que las autoridades sancionadoras tengan la posibilidad de observar las reglas para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; en tal virtud, el principal objetivo de este trabajo de investigación es precisar que las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resultan desafortunadas para determinar que el diverso 55 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es inconstitucional.

Para tener un panorama general sobre los antecedentes de las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, en el presente trabajo se ha realizado un estudio a partir de la Constitución de

Cádiz de 1812, hasta las reformas al título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, mismas que dieron origen a la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque es precisamente la norma fundamental la que delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y los alcances de competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez.

De manera particular se analizan los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos por el incumplimiento de sus obligaciones, a fin de conocer su esfera de competencia, y saber así cuándo procede configurar una u otra, qué servidores públicos están sujetos a la responsabilidad administrativa, cuáles son sus obligaciones y qué sanciones de esta naturaleza se les pueden imponer, qué autoridades son las competentes para instruir el procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y cuáles son los medios de defensa con que cuentan los servidores públicos sancionados para inconformarse de las resoluciones que consideran les causan agravios.

Al final de la presente obra se establecen conforme al estudio realizado las conclusiones más sobresalientes de los temas tratados y la propuesta derivada de la cuestión planteada.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1 LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

"El 18 de marzo de 1812 se firma en Cádiz la nueva Constitución española, influida en gran medida por las constituciones francesas de 1793 y 1795. Esta Constitución otorgaba amplios poderes a las cortes, reducía el papel del rey al poder ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión y abolía la inquisición. A la vez, establecía la paridad de las colonias con la metrópoli en lo que respecta a la representación a cortes y distribución de empleos administrativos. Dividía a la Nueva España en cinco provincias, limitando el poder virreinal a una de ellas. El 30 de septiembre de 1812, el Virrey Venegas la promulgó en México. De hecho, nunca llegó a ponerse en práctica íntegramente".⁽¹⁾

España se convirtió en un país constitucionalista, y de acuerdo a la época en que se vivía en toda Europa, la misma tenía en su esencia la doctrina liberal, es decir, además de establecer diferentes aspectos jurídicos, entre ellos, el juicio de residencia, plasmó en sus textos dicha doctrina.

La consagración del juicio de residencia en la Constitución de Cádiz, se expresó en el artículo 261, facultad sexta, título V, denominado "De los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal", dicho precepto enunciaba que el Supremo

⁽¹⁾ Calzada Padrón, Feliciano.- Derecho Constitucional, 7ª edición, Editorial Harla, S.A., México 1990, p. 55

Tribunal conocería de la residencia de todo empleado público que estuviera sujeto a ella por disposición de las leyes.

Las personas que podían ser sujetas al juicio de residencia, eran los miembros del poder ejecutivo en ausencia del rey de conformidad con lo prescrito en el decreto de 24 de septiembre de 1810; los secretarios de despacho como lo indicaba el artículo 226 de la Constitución; todo empleado público de acuerdo con el artículo 261, facultad sexta de la Constitución; los diputados eran igualmente responsables ante las cortes de manera singular o parlamentaria como se mencionaba en la propia Constitución.

Según el decreto sobre infracciones a la Constitución y otras leyes de 24 de marzo de 1813, todo acto de arbitrariedad de cualquier autoridad o persona pública era una infracción a la Constitución o a las leyes y podían ser tipificadas como actos penales; en él se contemplaba que los empleados de cualquier clase que como tales y a sabiendas abusaran de su oficio para perjudicar a la causa pública o a los particulares, serían considerados prevaricadores y se les castigaba con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando, además, sujetos a cualquier otra pena mayor que les estuviera impuesta por las leyes especiales de su ramo, y cuando por descuido o ineptitud usaban mal de su oficio, se les privaba de su empleo y se les obligaba a resarcir los perjuicios que hubiesen causado, quedando, igualmente, sujetos a las otras penas que les estuvieran impuestas por las leyes de su ramo.

Dentro del contexto constitucional, lo que más importaba defender mediante tan riguroso sistema de responsabilidad, era la misma constitución y las demás leyes en vigor, por tanto, fue materia

primordial del juicio de responsabilidad, toda clase de infracciones a la ley suprema o a las demás leyes, haciendo responsable directa y personalmente al infractor.

Es importante observar el estricto sistema que imperaba en materia del juicio de residencia o de responsabilidad plasmado en el decreto en mención, y como muchos de sus preceptos han sido recogidos por la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente a partir del 1o. de enero de 1983.

1.2 LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814

“El congreso de Anáhuac, después de un azaroso recorrido a través de las montañas guerrerenses y de Michoacán, sobre todo por la tierra caliente, el 22 de octubre de 1814, expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, más conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán”.⁽²⁾

Entre los diputados al Congreso de Anáhuac se encontraban, entre otros, reconocidos intelectuales de toga y sotana, Carlos María Bustamante, Ignacio López Rayón, José María Cos, Andrés Quintana Roo, Sixto Verduzco, José María Liceaga y Manuel Herrera.

Sobre esta Constitución el profesor Guillermo Colín Sánchez, apunta: "... fue un documento revelador del pensamiento de toda una época, cuyo contenido era una serie de principios inspirados en los

⁽²⁾ Moreno, Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano, 12ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, p.p. 76 y 77

fundamentos filosóficos y jurídicos de la revolución Francesa y de la Constitución Española de 1812".⁽³⁾

La Constitución de Apatzingán consignó la distribución del poder en tres órganos supremos de carácter colegiado, el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, y sus miembros estaban sujetos al juicio de residencia en caso de que fueran acusados por los delitos de herejía y apostasía y por los de Estado, es decir, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, así como por cohecho y soborno en términos de lo previsto en sus artículos 224 al 231; la transgresión de la ley se castigó con suspensión en el cargo previo decreto de causa y sustanciación conforme a las leyes según el artículo 146. Asimismo, se contempló la prohibición a dichos individuos de guardar entre sí lazos de parentesco hasta el segundo grado; por lo que se refiere a los diputados provinciales, se consignó a su favor el fuero de inmunidad, razón por la cual eran inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, podía hacérseles cargo de ellas, aunque esto, no los eximía del juicio de residencia por lo que toca a la administración pública.

Este juicio era tramitado ante el tribunal de residencia con una inspiración y un procedimiento heredado de la colonia para conocer el desempeño de las autoridades una vez concluidos sus cargos, dando así la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas a fin de evaluar su actuación.

El artículo 59 de la carta fundamental en cuestión, reguló la responsabilidad de los diputados del Supremo Congreso que podían ser sujetos al juicio de residencia y precisó las acusaciones que podían

⁽³⁾ Colín Sánchez, Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª edición, Editorial Porrúa. S.A., México 1995. p. 54

recaer sobre ellos durante el tiempo de su encargo por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado. Además, dicho numeral estableció la inviolabilidad de sus opiniones, ya que en ningún tiempo ni caso podía hacérseles cargo de ellas.

A pesar de la escasa vigencia que tuvo la Constitución de 1814, la misma fue de gran importancia por cuanto hace a sus fines de protección de los derechos fundamentales y sanción al funcionario responsable, lo que debe hacer conciencia en todos los mexicanos y, sobre todo, en la de los servidores públicos, quienes deben seguir el ejemplo de Morelos, considerándose siervos de la nación y no funcionarios públicos dotados de privilegios y prerrogativas por encima de los gobernados.

1.3 LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

"El proyecto de Constitución federal que, aprobada el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el 1º de abril de ese mismo año, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; se firmó el 4 siguiente y el 5 la publicó el ejecutivo. En tanto, había estado funcionando el sistema ejecutivo de tres personas, a pesar de los conflictos constantes que se presentaban".⁽⁴⁾

En el seno del Congreso surgieron dos partidos: el centralista, encabezado por Fray Servando Teresa de Mier y el federalista, cuya figura principal fue Miguel Ramos Arizpe.

"El documento que consta de siete títulos subdivididos en secciones, y de 171 artículos, divide a México en diecinueve estados y cinco territorios. Facultó a cada estado para elegir gobernador y

⁽⁴⁾ Moreno, Daniel. - Op. Cit. p. 121

asambleas legislativas propias, como se hacía en Estados Unidos y según lo tenía previsto la Constitución de Cádiz. Se adoptó entonces un sistema de gobierno representativo, republicano, popular y federal. La división de poderes se hacía de acuerdo con la doctrina de Montesquieu: poder ejecutivo, legislativo y judicial. El ejecutivo, se depositaba en una sola persona, el presidente de la República, al tiempo que se instituía el cargo de vicepresidente; el poder legislativo estaba compuesto por dos cámaras, la de diputados y la de senadores; y el judicial, que se atribuía a la Suprema Corte de Justicia".⁽⁵⁾

A partir de la Constitución de 1824, de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericanos, se buscó confiar la misión de juzgar a un alto funcionario a un parlamento o senado (gran jurado), que por su número y actuación colegiada conformaría un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato para no tener que recurrir a los tribunales comunes, los que por cierto, estaban incapacitados formalmente para juzgar a un alto funcionario.

En las diferentes fracciones del artículo 38 de la Constitución en estudio, se estableció que cualquiera de las dos cámaras podía conocer como gran jurado de las acusaciones contra el Presidente, un año después de haber cesado en sus funciones, por los delitos contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo, así como de los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hicieran las elecciones de presidentes, senadores y diputados, o que éstos, se presentaran a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquier facultad que les atribuía la misma. Además, conocería de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema

⁽⁵⁾ Calzada Padrón, Feliciano.- Op. Cit. p. 71

de Justicia y los secretarios del despacho; de los gobernadores de los Estados por atropellos a la Constitución, leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la República que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y a leyes generales de la Unión, o por publicar leyes y decretos de sus legisladores locales que estuvieran en contra de los ordenamientos mencionados.

Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos, enumeradas en las secciones primera a sexta de la fracción V del artículo 137 de esta Constitución, se determinó que ese órgano judicial conocería de las causas promovidas en contra del Presidente y Vicepresidente de la República, de las causas criminales de diputados y senadores, gobernadores de los Estados y secretarios del despacho, de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos y cónsules, así como de las ofensas contra la nación, de los empleados de Hacienda y Justicia de la federación, y de las infracciones a la Constitución y leyes generales.

Al igual que la Constitución de Apatzingán de 1814, la de 1824 estableció el fuero de inmunidad con carácter absoluto en favor de los diputados y senadores miembros del Congreso General, consignando, por ende, la inviolabilidad de sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y establecía que jamás podían ser reconvenidos por ellas. Por lo que hace al poder ejecutivo, se le concedió fuero de inmunidad, aunque de manera relativa, mismo que se extendía hasta un año después de haber cesado en sus funciones y, en cuanto al vicepresidente, también se le brindó una protección constitucional relativa, pero exclusivamente durante cuatro años que duraba dicho cargo.

En cuanto a la regulación normativa de las responsabilidades políticas, administrativas y penales de los miembros del gobierno, la ley de leyes de 1824, especificó con mayor claridad los medios jurídicos que permitieron asegurar el ejercicio del poder político en beneficio de la comunidad, estableciendo para tal efecto, ciertos límites respecto de las facultades atribuidas a los funcionarios del gobierno, anulando el juicio de residencia que fijaba la responsabilidad de éstos, y en su lugar, apareció un procedimiento jurídico más depurado para conocer de las acusaciones presentadas contra los funcionarios del gobierno, en ese sentido, la regulación para fincar responsabilidades jurídicas y políticas adquirió procesos mas definidos y concretos.

1.4 LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

"Derrotados Gómez Fariás y José María Luis Mora, perseguidos los diputados liberales y reforzadas las tendencias conservadoras en todos los ámbitos del gobierno, el Congreso de la Nación se declaró en calidad de Constituyente y adoptó las bases de una Constitución central, mejor conocida como las Siete Leyes. El viraje en la forma de gobierno es sumamente radical, al disponer entre otras cosas que los gobernadores estarían sujetos al poder central; se suprimían las legislaturas de los estados, los que en adelante se denominarían departamentos, y cuyas rentas públicas quedaban a disposición del gobierno central. El periodo presidencial tendría una duración de ocho años y se creaba el cuarto poder: el conservador, encargado de vigilar el cumplimiento de la Constitución.

La primera ley integrada por 15 artículos, que definía los conceptos de la nacionalidad y la ciudadanía, se dio a conocer a mediados de diciembre de 1835 y se aprobó hasta el año siguiente. La

segunda ley referente al Supremo Poder Conservador, se componía de 23 artículos y se aprobó en abril de 1836. La tercera de las restantes aprobada en diciembre del mismo año, especificaba lo relativo al poder legislativo, su composición y la formación de las leyes a lo largo de 58 artículos. La cuarta ley en sus 34 artículos, establecía el poder ejecutivo individual, fijaba los requisitos para ocupar el cargo de presidente de la República y prorrogaba dicho mandato de cuatro a ocho años. La quinta ley integrada por 51 artículos, instituía el poder judicial, al que integraba con la Suprema Corte de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos y los juzgados de primera instancia y de Hacienda. La sexta ley con 31 artículos, transformaba a los estados en departamentos, con gobernadores nombrados por el gobierno central y juntas locales integradas por cinco miembros que servían de consejeras al mandatario departamental. Finalmente, la séptima ley con 6 artículos, contenía disposiciones relativas a las variaciones y prescripciones necesarias de las leyes anteriores, las que no podrían ser reformadas sino hasta después de una vigencia de seis años”.⁽⁶⁾

Por lo que hace a los delitos oficiales, se señaló que el senado, una vez que instruía el proceso respectivo y escuchaba a los acusadores y defensores, fallaba sin que pudiera imponer otra pena que la destitución del cargo o empleo que tuviera el acusado o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro empleo, a no ser que resultara ser acreedor a mayores penas, entonces, el proceso pasaba al tribunal respectivo. En cuanto a los delitos comunes, una vez hecha la acusación, la cámara respectiva declaraba si había o no lugar a la formación de causa; en caso de ser afirmativa, se ponía al reo a disposición del tribunal competente para que fuese juzgado, pero si el acusado era el Presidente de la República, se necesitaba, además, la

⁽⁶⁾ Calzada Padrón, Feliciano.- Op. Cit, p.p. 77 y 78

confirmación de la otra cámara. La declaración afirmativa emitida en los delitos oficiales y en los comunes, traía consigo la suspensión del acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

El Presidente gozaba de fuero, por lo que no podía ser acusado criminalmente, ni por delitos políticos cometidos antes, durante su encargo y hasta un año después de haber terminado éste, ni tampoco podía ser procesado sin la previa declaración de ambas cámaras, con lo que se pretendía proteger los interés públicos de la nación y el buen despacho de los asuntos.

A la Corte Suprema de Justicia se le atribuyó la facultad para conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos. Asimismo, se concedió acción popular contra los magistrados y jueces que cometieran cohecho, prevaricación, soborno o baratería; de igual modo, se hizo personalmente responsables a los jueces que incurrieran en falta de observancia en los trámites esenciales que arreglaran un proceso en causas civiles y criminales.

A los gobernadores, se les atribuyó la facultad de suspender hasta por tres meses y privar de la mitad del sueldo por el mismo tiempo a los empleados del departamento; finalmente, se hacía responsable a todo funcionario público que habiendo prestado juramento de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales, cometiera infracciones o bien no las impidiera.

1.5 LAS BASES ORGANICAS DE 12 DE JUNIO DE 1843

“Las Bases Orgánicas de 1843, publicadas el 14 de junio del mismo año, establecieron un Ejecutivo unipersonal depositado en un

magistrado que se denominaría Presidente de la República, cuyas facultades fueron distintas a las que se confirieron al Supremo Gobierno de carácter colegiado establecido en la Constitución de Apatzingán de 1814. Es de destacar, que el ejecutivo que se plasmó en las Bases Orgánicas fue centralista, debido a la preeminencia del espíritu conservador entre los miembros del Quinto Congreso señalado".⁽⁷⁾

Las normas jurídicas que regularon la responsabilidad de los funcionarios del gobierno centralista de acuerdo a las Bases Orgánicas de 1843, fueron el artículo 73, que concedía a los diputados y senadores el fuero de inmunidad con carácter absoluto y, el artículo 75, que destacaba la prohibición de estos representantes políticos para obtener empleo o ascenso de provisión del gobierno si no fuere de rigurosa escala; además, se estableció un gran jurado, el cual debía declarar si había o no lugar a la formación de causa en las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia Marcial, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento.

El Ejecutivo no estaba exento de dicho procedimiento de responsabilidad, no obstante, contaba con fuero de inmunidad de carácter relativo según los artículos 77, 78 y 90. De cualquier manera, dicho procedimiento resultó inoperante en la realidad, dado el centralismo que prevalecía en ese período.

Cabe destacar que en este corto periodo la mano dictatorial y autocrática de Antonio López de Santa Anna, se hizo sentir en el máximo ordenamiento jurídico de 1843, ya que no tenía restricción

⁽⁷⁾ Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México, 21ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998, p.p. 416 y 417

alguna junto con los gobernadores para sancionar a los empleados públicos, denotándose el centralismo político de aquella época, pero su regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de las facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores, y sin que hubiesen existido novedades de consideración en cuanto a la forma de exigir responsabilidad a los funcionarios públicos que no se hubiesen ensayado anteriormente en términos semejantes dentro de nuestra práctica constitucional.

1.6 LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1857

"Los trabajos de la asamblea constituyente terminaron en febrero de 1857, después de tenaces debates. Fue firmada el día 5 de febrero de ese año y el presidente Comonfort hizo el juramento ante el Congreso que la promulgó con toda solemnidad el 12 de febrero de 1857. Aunque los liberales avanzados no habían logrado el triunfo completo de sus ideales, habían realizado notables avances. En cambio el grupo conservador y, particularmente el clero, la veían con gran desconfianza".⁽⁸⁾

El título IV de la Constitución liberal de 1857, se ocupó de regular la responsabilidad de los funcionarios públicos, en particular el artículo 103 establecía que los diputados del Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los

⁽⁸⁾ Moreno Daniel.- Op. Cit. p. 186

Gobernadores de los Estados eran igualmente responsables por infracción de la Constitución y leyes federales, y el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos del orden común.

Esta Constitución perfeccionó el legado legislativo de los Constituyentes de 1814 y 1824, en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, elevándola al rango constitucional y consignándola en título especial, el IV. En efecto, esta Constitución precisó con claridad las responsabilidades y sanciones que podían ser aplicables a los diputados del Congreso de la Unión, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho, estableciendo una distinción entre delitos del fuero común que cometieran durante el ejercicio de su encargo, y delitos oficiales en que incurrieran por faltas u omisiones en ejercicio de su empleo, extendiendo dicha responsabilidad hasta un año después de haber terminado sus funciones.

Es de resaltar el procedimiento de acusación que se estableció, en donde el Congreso constituido en gran jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado cuando era delito común; en caso de que fuera delito oficial, el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia reunida en tribunal pleno como jurado de sentencia, previa audiencia al acusado, procedía a aplicar por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley señalara. Una vez dictada la sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no podía concederse al reo la gracia del indulto, según el artículo 106.

Por lo que hace al poder ejecutivo, se le otorgó el fuero de inmunidad de carácter relativo, ya que durante el tiempo de su encargo, sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, y a los Gobernadores de los Estados se les hizo responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales conforme al artículo 103.

Es importante hacer mención de la trascendencia histórica del pensamiento difundido por el Constituyente liberal de 1857, mismo que apuntó con mayor vigor la necesidad de señalar límites jurídicos al ejercicio del poder por parte de los gobernantes, para construir sólidamente nuestro sistema constitucional de responsabilidades de los empleados y funcionarios del Estado; además, de que sentó las bases del constitucionalismo mexicano que décadas más tarde se recogieron en la Constitución de 1917, señalando los límites al ejercicio del poder y estableció un capítulo especial para las responsabilidades de los servidores públicos; sin embargo, dicha Constitución no desarrolló la responsabilidad disciplinaria, porque sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa.

1.7 LEY DEL CONGRESO GENERAL SOBRE DELITOS OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACION DE 3 DE NOVIEMBRE DE 1870

No fue sino hasta el 3 de noviembre de 1870, cuando Don Benito Juárez expidió la primera ley sobre los delitos de los altos funcionarios de la federación, denominada la Ley Juárez, respecto de la

cual, el licenciado Raúl F. Cárdenas comenta: "Esta ley, es la primera que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y sin duda, por su sencillez, es la mejor, aún cuando no abarcó los numerosos problemas que se desprenden de las situaciones complejas que provoca la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, y con la sociedad en general. La ley de 1870 respondió a una necesidad política, ya que el Congreso no se mostraba muy devoto al Presidente Juárez y resultaba urgente limitar la amplísima libertad de la entonces única integrante del Congreso, la Cámara de Diputados, en cuanto a la interpretación de los delitos políticos o delitos oficiales mencionados en el artículo 105 de la Constitución de 1857".⁽⁹⁾

"Como la ley de responsabilidad de 1870 buscó reglamentar el título cuarto de la Constitución del 57, esta ley sólo era aplicable a los altos funcionarios enunciados en el referido título, situación que contemplaba el artículo 7o. de la citada norma".⁽¹⁰⁾

La Ley del Congreso General Sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 3 de noviembre de 1870, distinguió los delitos oficiales de los delitos comunes, al señalar que eran delitos de los altos funcionarios el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad; contempló que las faltas oficiales cometidas por los altos funcionarios eran la infracción a la Constitución o leyes federales en materia de poca importancia, y que los mismos funcionarios incurrieran en omisiones por negligencia o

⁽⁹⁾ Cárdenas, Raúl F.- Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982, p. 36

⁽¹⁰⁾ Morales Paulín, Carlos.- Derecho Burocrático, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995, p. 362

inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus respectivos encargos, lo que dio como resultado el surgimiento de la regulación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Se establecieron sanciones significativas encaminadas a frenar la comisión de actos ilícitos por parte de algunos funcionarios federales, como suspensión del cargo y de la remuneración, destitución e inhabilitación para desempeñar un encargo.

Los funcionarios sujetos a responsabilidad oficial, al igual que en la Constitución de 1857, eran los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, y los Secretarios del Despacho, así como los Gobernadores de los Estados y el Presidente de la República y, en cuanto al tiempo en que podía exigírseles tal responsabilidad, el plazo se extendía hasta un año después de que el funcionario ejercía su encargo; dispuso en forma tajante la responsabilidad pecuniaria a consecuencia de daños y perjuicios causados por cualquier funcionario público declarado culpable por la comisión de delitos, faltas u omisiones, misma que podía exigirse por los particulares afectados ante los tribunales competentes y con apego a las leyes.

1.8 LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917

"Poco después del mediodía del 31 de enero de 1917, y conforme estipulaba el decreto que dio lugar a la celebración del Congreso Constituyente, el arduo trabajo de los diputados llegaba a su fin, en lo que se refiere a la redacción del texto constitucional. Se procedió entonces a la firma del magno documento y, de manera simbólica, don Venustiano Carranza hizo llegar hasta el recinto de Querétaro, la pluma con la que se firmó el Plan de Guadalupe, casi

cuatro años antes, cuando se originó la necesidad de respetar el orden institucional, hasta el punto de defenderlo con las armas y elaborar una nueva Carta".⁽¹¹⁾

Más que esbozar la serie de acontecimientos que se suscitaron en el movimiento revolucionario iniciado en noviembre de 1910, culminando con la promulgación de la Carta Magna el 5 de febrero de 1917, es pertinente hacer referencia al título IV de dicho documento jurídico, intitulado: "De las responsabilidades de los funcionarios públicos", encargado de regular del artículo 108 al 114, la materia que estamos abordando.

En principio, podemos destacar que la Constitución de 1917, repitió las ideas expresadas en la Constitución de 1857, sin embargo, se apartó de otras, estableció una distinción en cuanto al procedimiento según se tratara de delitos del orden común o delitos oficiales; respecto a los primeros, estableció que la Cámara de Diputados, erigida en gran jurado, declararía por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formaban, si había o no lugar a proceder contra el acusado, en caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado dejaba de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzgaba absolutamente los fundamentos de la acusación; en caso afirmativo, el acusado quedaba por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, con excepción del Presidente de la República, a quien sólo se le podía acusar ante la Cámara de Senadores como si se tratara de un delito oficial, pretendiendo con ello, proteger el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales,

⁽¹¹⁾ Calzada Padrón, Feliciano.- Op. Cit. p. 111

sometiendo a los funcionarios públicos ante los jueces del orden común como a cualquier otro ciudadano.

Por lo que se refiere a los delitos oficiales, los servidores públicos eran juzgados no por los tribunales del orden común, porque evidentemente quedaban fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, sino que se estableció que el Senado juzgaría mediante el siguiente procedimiento: la Cámara de Diputados hacía la acusación ante la de Senadores, la cual dictaba la sentencia previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son, oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad. Además, se estableció que se requería del voto de las dos terceras partes del Senado para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los altos funcionarios, quienes serían sancionados con la destitución e inhabilitación; se especificó también que en tratándose de delitos o faltas oficiales no se reconocía fuero alguno.

En esta Constitución se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación y se estableció como plazo para exigir responsabilidad a los funcionarios que cometieran delitos o faltas oficiales, el período durante en que el funcionario ejercía su encargo, o bien hasta un año después en que dejaba de ocuparlo.

El Presidente de la República podía pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquiera de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaraban por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el

funcionario acusado quedaba privado desde luego de su puesto independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procedía a nueva designación.

1.9 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 21 DE FEBRERO DE 1940

"En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se previó, en su artículo 111, que los integrantes del Congreso de la Unión, deberían expedir, a la mayor brevedad posible, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y territorios federales..., empero, aun cuando por disposición expresa en la propia Constitución, dicha ley debió expedirse en el periodo ordinario de sesiones de ese mismo año, 1917; esto no ocurrió, sino hasta el año de 1939, siendo el 22 de febrero de 1940, la fecha en que inició su vigencia la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados".⁽¹²⁾

La ley de 1940, consideró como altos funcionarios al Presidente de la República, a los Senadores y Diputados Federales, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Secretarios de Estado, a los Jefes de Departamento Autónomo, al Procurador General de la República, así como a los Gobernadores y Diputados locales.

En su artículo 113, previó que los delitos de los altos funcionarios eran el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de

⁽¹²⁾ Colín Sánchez, Guillermo.- Op. Cit. p. 740

garantías individuales; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las omisiones de carácter grave.

La ley en comento, reiteró la disposición constitucional consistente en que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito y territorios federales que no eran contemplados en el artículo 2° de esta ley, se enumeraban en el diverso 18, que contenía en setenta y dos fracciones un catálogo de infracciones en que podían incurrir los funcionarios públicos.

Por su parte, el artículo 21 definió las faltas oficiales de los funcionarios y empleados, como aquellas infracciones y omisiones cometidas por éstos, en el desempeño de sus funciones y que no fueran conceptuadas como delitos por ella misma.

El licenciado Gilberto Vargas López, señala al respecto: '... en la Ley de Responsabilidades de 1940, se trata en forma desigual a los altos funcionarios de la federación, porque los hechos comprensivos de los delitos oficiales de los funcionarios y empleados de la federación no establecidos en el artículo 2° a que se refiere el artículo 18, no podrán ser cometidos por los altos funcionarios de la federación, a más, de que la misma ley acentúa la desigualdad, señalando para una y otra categoría de funcionarios públicos una penalidad diferente, severa para los que no eran Secretarios del Despacho, Ministros de la Suprema Corte, Procurador de la República o Senador o Diputado al Congreso

de la Unión, y leve, para los anteriormente señalados, auspiciándose su impunidad al ser sometidos al sistema de veredictos de jurado, aún cuando hubiesen cometido un delito del orden común que aparentemente esta señalado como oficial'.⁽¹³⁾

Las sanciones que podían ser aplicables consistían en prisión que iba desde un mínimo de tres días hasta un máximo de doce años, según la gravedad del delito cometido; multa desde cincuenta pesos hasta dos mil pesos; destitución del empleo, cargo o comisión que ejerciera el funcionario o empleado infractor; suspensión del empleo por un mínimo de un mes y un máximo de un año e inhabilitación por un mínimo de dos años y un máximo de seis años, en términos de lo previsto en el artículo 19 de la ley en mención.

Por cuanto hace al procedimiento, el licenciado Luis Humberto Delgadillo comenta: 'Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto a los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable'.⁽¹⁴⁾

Los procedimientos aludidos en el párrafo que antecede, son en cuanto se refiere a los altos funcionarios, el juicio político y la declaración de procedencia, en el primer caso, la Cámara de Diputados se erigía en jurado de acusación y la de Senadores en jurado de sentencia, cuyo papel consistía en emitir el veredicto final; en el segundo de los supuestos, la Cámara de Diputados resolvía sobre la procedencia de juzgar a un alto funcionario por los tribunales comunes.

⁽¹³⁾ Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, 8ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991. p.p. 119 y 120

⁽¹⁴⁾ Citado por Morales Paulín, Carlos.- Op. Cit. p. 371

Los veredictos emitidos por ambas cámaras eran inatacables, por lo que no procedía contra ellos recurso alguno; en cambio, la sentencia que dictaba la autoridad judicial era recurrible en la vía de amparo en cuanto a la sanción que fuera impuesta al funcionario.

Por lo que se refiere a los tres procedimientos restantes de los demás funcionarios públicos, el primero se refiere a los juicios penales y administrativos que iniciaban en la forma ordinaria con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales que fuera aplicable en cada caso, es decir, el federal, el militar o el del orden común; el segundo, el Presidente de la República de acuerdo con el párrafo final del artículo 111 constitucional, podía pedir ante la Cámara de Diputados, la destitución de cualquier funcionario del Poder Judicial, cuando alguno de estos cometiera algún delito o falta oficial; y finalmente, el tercer supuesto, se refiere al proceso por enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos, en el que el Ministerio Público Federal o de Distrito, bien fuese por denuncia o de oficio, iniciaba una investigación respecto a la procedencia de los bienes del funcionario o empleado que notoriamente fueran superiores a sus ingresos, instándolo para que justificara que eran legítimos, en caso negativo hacía la consignación al juez correspondiente para que iniciara el proceso respectivo.

1.10 LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION, DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 4 DE ENERO DE 1980

Dentro del sexenio 1976-1982, correspondiente al gobierno del licenciado José López Portillo, se llevó a cabo la denominada "Reforma Administrativa", la cual tuvo entre otros propósitos lograr la eficiencia y la honestidad en la administración pública, en ese sentido, el 4 de enero de 1980, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Esta ley retomó algunos lineamientos de su antecesora de 1940, pero también dispuso algunas modalidades encaminadas a simplificar y hacer más claro y expedito el procedimiento para fijar responsabilidades a los empleados públicos que fueran responsables por la comisión de delitos comunes y por delitos y faltas oficiales.

A los delitos oficiales los concibió como aquellos actos u omisiones que los empleados públicos cometieran durante su encargo o con motivo del mismo, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, señalando las siguientes situaciones: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o a varios Estados de la misma, o motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior; las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales y los actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

Por su parte, a las faltas oficiales las definió como aquellas infracciones en que incurrieran los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afectaran de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y que no trascendieran al

funcionamiento de las instituciones y del gobierno, según se advierte en el artículo 4º.

Cabe resaltar que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podía exigirse durante el período en que el funcionario ejercía su encargo y se extendía hasta un año después, operando la prescripción de la acción, en tanto los delitos comunes se regían por las reglas establecidas en el Código Penal.

El procedimiento referente a los delitos oficiales de los empleados públicos que estuvieran en ejercicio, lo conocía el Senado erigido en gran jurado, pero no podía abrirse la averiguación sin la acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declaraba por la mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros después de que practicaba las diligencias que estimaba convenientes y de oír al acusado, que éste era culpable, entonces quedaba privado de su encargo por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por un término no menor de cinco ni mayor de diez años. Cuando el mismo hecho tenía señalada otra pena, después de declarada la culpabilidad por el delito oficial, el acusado quedaba a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzgaran con arreglo a ella.

Por lo que hace a los delitos comunes, para proceder contra los funcionarios dotados de fuero constitucional, la Cámara de Diputados erigida en gran jurado, declaraba por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formaban, si había o no lugar a proceder contra el acusado; en caso negativo, no había lugar a ningún procedimiento, pero tal declaración no era obstáculo para que la acusación continuara su curso cuando el acusado dejaba de tener fuero; en caso afirmativo, el acusado quedaba separado de su encargo

y sujeto, desde luego, a la acción de los tribunales comunes, a menos que se tratara del Presidente de la República que, en tal caso, sólo había lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

Los funcionarios y empleados públicos que no gozaban de fuero, eran juzgados por los tribunales penales competentes, incoándose el procedimiento en la forma ordinaria y con arreglo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales aplicable en cada caso, cuando aquéllos cometían delitos comunes. Se estableció un jurado popular que conocía de los delitos o faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados que no gozaban de fuero, quienes eran juzgados en los términos que para los delitos de imprenta establecía el artículo 20 constitucional; por lo demás, esta ley conservó en sí la misma esencia que su antecesora de 1940.

1.11 REFORMAS AL TITULO IV CONSTITUCIONAL QUE COMPRENDE LOS ARTICULOS DEL 108 AL 114 DE 28 DE DICIEMBRE DE 1982.

Con base en el programa de la "Renovación Moral de la Sociedad", se buscó adecuar el título cuarto de la Constitución Política Mexicana a la situación real del país, para que fuese congruente a las exigencias sociales, dando lugar a la estructuración de un nuevo orden jurídico para el servicio público, diferenciando y estableciendo con toda precisión entre responsabilidades políticas, penales y administrativas.

El título cuarto constitucional, denominado "De la responsabilidad de los servidores públicos", abarca del artículo 108 al 114, habiéndose reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1982.

El artículo 108 constitucional menciona a quienes debe considerárseles como servidores públicos: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Como se puede observar, se citan en primer término como servidores públicos a los representantes de elección popular que, de acuerdo con nuestro sistema, las únicas autoridades federales con tal característica son: el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. El texto constitucional excluye a las autoridades locales, ya que alude únicamente a las autoridades federales o a las del Distrito Federal al señalar: "... 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...".

Asimismo, se señalan como servidores públicos a los miembros del Poder Judicial Federal, los cuales son a saber: los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura, los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito y los demás funcionarios y empleados adscritos a este poder.

De igual manera, se mencionan a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, quienes son a saber: los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los jueces del orden común y todos los servidores públicos del mismo.

Sin embargo, pese a no encontrarse comprendidas las autoridades locales de elección popular en el concepto de servidor público conforme al primer párrafo del artículo 108, son sujetos de responsabilidad como lo señala el párrafo tercero de dicho artículo. Por lo que hace a las autoridades municipales, estas quedaran comprendidas en las definiciones hechas por las constituciones locales, conforme al último párrafo del numeral en cita.

El primer párrafo del artículo en cuestión, incurre en la omisión de no señalar a los funcionarios y empleados adscritos al Poder Legislativo Federal, situación que no encuentra otra explicación que la del descuido del legislador, ya que no existe razón alguna para su exclusión; sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, alude indirectamente a ellos, al señalar en su artículo 51 la obligación de las Cámaras del Congreso de la Unión para establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar responsabilidades.

Además, el párrafo tercero del artículo 108 constitucional, consideró el principio general de responsabilidad por el manejo de

fondos y recursos federales; incluyó a los magistrados de los tribunales de justicia locales como sujetos de responsabilidad por violaciones al pacto federal y a sus leyes, y extendió a los gobernadores de los Estados y a los diputados de las legislaturas locales la responsabilidad por la aplicación indebida de fondos y recursos federales, bajo el supuesto de que la descentralización no debe servir de excusa para la inmunidad de ninguna autoridad que maneja recursos económicos de la Federación.

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

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

No procede el Juicio Político por mera expresión de ideas.

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

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

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

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños

sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

Por lo que hace a los procedimientos para la determinación de responsabilidades, tenemos que al expedir el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados las leyes de responsabilidades de los servidores públicos que correspondan, se reconoce el juicio político, el proceso penal y por primera vez el procedimiento de la responsabilidad administrativa.

Este artículo pretende aclarar la confusión derivada de una terminología que tendía a otorgar un fuero de hecho, al distinguir entre delitos y faltas oficiales y delitos comunes, al respecto el maestro José Carreño Carlón señala: “... corresponde a la legislación penal determinar las sanciones y procedimientos para aplicarlas por cualquier delito cometido por servidores públicos, sea con motivo de un empleo, cargo o comisión o no, con lo que se propone eliminar cualquier forma de tratamiento discriminatorio entre el régimen penal aplicable a los gobernantes y a los gobernados; se establecen vías políticas y administrativas distintas y autónomas entre sí para exigir responsabilidades, en su caso, mediante juicio político sustanciado en el Congreso de la Unión y, en el otro, mediante procedimiento administrativo para sancionar el incumplimiento de las obligaciones en

esta materia, con la garantía de que no podrán imponerse dos veces a una misma conducta sanciones de una misma naturaleza...".⁽¹⁵⁾

Se eleva a rango constitucional la pena de la figura del enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, para resolver las dudas existentes sobre el imperativo de sancionarlo, determinando que los bienes que no tengan una procedencia lícita, serán objeto de decomiso y privación de la propiedad respecto de dichos bienes, y se establece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, eliminándose con ello el concepto mal entendido de acción popular, por lo que es correcta la introducción en la reforma constitucional de la denuncia individualizada por cualquier ciudadano.

El artículo 110 reformado señala: "Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves

⁽¹⁵⁾ Carreño Carlón, José.- Reformas al Título Cuarto de la Constitución. Vid. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. INAP. Serie Praxis No. 60, México 1984, p. 37

a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

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

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

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

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

En este artículo contemplamos la ampliación de los servidores públicos sujetos a juicio político, ya que se adicionan a los ya conocidos: los Jefes de Departamento Administrativos, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados y Jueces Federales como del Distrito Federal y, finalmente, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades, asociaciones y fideicomisos públicos.

Además, señala el maestro José Carreño Carlón que esta reforma: “... elimina la deformación conceptual de la institución del gran jurado, precisando en el juicio político, que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como

jurado de sentencia, terminología más adecuada a las instancias instructoras y enjuiciadoras propias de nuestra tradición jurídica”.⁽¹⁶⁾

Se precisa la improcedencia del juicio político por la mera expresión de ideas, acorde con la prerrogativa prevista en el artículo 61 constitucional para los diputados y senadores, es decir, como una inmunidad absoluta por la expresión de opiniones con motivo del desempeño de sus cargos.

El artículo 111 constitucional dispone: “Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

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

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

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto

⁽¹⁶⁾ Carreño Carlón, José.- Op. Cit. p.p. 37 y 38

de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

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

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

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

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

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

Algunos de los puntos relevantes de este artículo, son la regulación de lo que antes se conocía como desafuero y que actualmente se denomina declaración de procedencia, de la cual se establecieron sus bases, a fin de prevenir que la acción penal no fuera utilizada con fines políticos, y se eliminaron las prerrogativas de los servidores públicos frente a la población, para ser procesados penalmente por los delitos en que incurran.

A la lista original de los altos funcionarios objeto del desafuero, se agregó al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y a nivel de funcionarios estatales, se agregaron los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia; en relación a los altos funcionarios locales que cometan delitos federales, se incluyó que la Cámara de

Diputados dictará resolución de procedibilidad, poniendo al funcionario destituido a disposición de las legislaturas locales para que sea juzgado, y en su caso, sancionado.

El actual artículo 111, incide en la misma falta de técnica jurídica que aparecía en el artículo 108 anterior, el texto derogado en forma impropia exigía que tanto para determinar si se desaforaba a un alto funcionario, como para determinar la negativa, requería de la concurrencia de una mayoría absoluta de votos del número total de miembros, lo que era ilógico, puesto que era suficiente con que no reuniera el número de votos requeridos para aprobar el desafuero, para estimar que la situación del alto funcionario continuaba sin alteración.

Finalmente, se establece que en los casos en que el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños de naturaleza patrimonial, la ley determinará la pena graduándola en proporción al lucro obtenido, estableciéndose que las sanciones económicas no pueden nunca exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

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

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

Este artículo en su texto es claro y explícito, sin requerir una ampliación para entender su contenido, limitando la existencia de la declaración de procedencia a que el sujeto infractor tenga la calidad de servidor público en funciones.

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

Esta disposición comprende los sujetos, las causas, los procedimientos y las sanciones en materia administrativa, sentando las bases sobre las cuales se constituirán las responsabilidades que de ésta surjan, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Asimismo, en cuanto a la determinación de la pena en caso de que se obtenga un beneficio económico o cause daños patrimoniales, ésta se establecerá en proporción al lucro obtenido, sin embargo, las sanciones económicas no excederán en caso alguno de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

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

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a

tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

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

Como vemos, los plazos de prescripción se amplían de forma que no sean inferiores a tres años cuando se trate de una grave responsabilidad, ya sea penal o administrativa, y puede contarse con el tiempo suficiente para que se ejerza la acción correspondiente, a fin de que la idea de la renovación moral no quede únicamente en la teoría, sino que se convierta en una realidad tangible.

1.12 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE 31 DE DICIEMBRE DE 1982

A raíz de las reformas constitucionales, el 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la Constitución Federal, abrogándose en consecuencia la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

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

El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".⁽¹⁷⁾

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra dividida en cuatro títulos; el primero contiene un sólo capítulo denominado "Disposiciones Generales", formado por cuatro artículos; el segundo, denominado "Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia", está dividido en cuatro partes: capítulo I, Sujetos, Causas de Juicio Político y Sanciones, con cuatro artículos del 5 al 8; capítulo II, Procedimiento en el Juicio Político, con dieciséis artículos del 9 al 24; capítulo III, Procedimiento para la Declaración de Procedencia, con cinco artículos del 25 al 29; capítulo IV, Disposiciones Comunes para los capítulos II y III del título segundo, con dieciséis artículos del 30 al 45; el tercero, titulado "Responsabilidades Administrativas", contiene dos capítulos, el primero "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público", con tres artículos del 46 al 48; y el segundo "Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas", con treinta artículos del 49 al 78; finalmente, el título cuarto con un sólo capítulo denominado "Registro Patrimonial de los Servidores Públicos", con once artículos del 79 al 90.

Esta ley que abrogó a la de 1980, se moderniza mediante una vía expedita para la prevención y sanción de las infracciones

⁽¹⁷⁾ Colección de documentos, LIII Legislatura. Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, p.7

administrativas; crea una nueva estructura acerca de la declaración de situación patrimonial, considerada una importante herramienta que permite investigar y descubrir el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, y regula a su vez, la arraigada costumbre de los servidores públicos de solicitar y aceptar regalos. Además, define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurren por el incumplimiento de sus obligaciones, los medios para identificarlos, así como las sanciones y procedimientos para evitar que se proliferen las prácticas que infrinjan las disposiciones de la Ley de la Materia.

Habiéndose modificado los términos constitucionales y creada la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue necesario modificar la legislación penal federal y del Distrito Federal, pues la materia de responsabilidades de los servidores públicos, había sido definida desde hace más de medio siglo, y la misma ya no se adecuaba a la actualidad de nuestro país.

Una vez sentadas las bases jurídicas, era necesario el instrumento administrativo que llevara a cabo la tarea de renovación moral, para ello el Ejecutivo Federal propuso la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como medida fundamental para el inicio de la renovación moral de la sociedad que era demanda del pueblo mexicano. Explicó que las atribuciones de la Secretaría provenían de las que en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la federación y de fiscalización del gasto público federal, tenían hasta ese momento las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Además, refirió que la integración de facultades de la Secretaría de la Contraloría abarcaba recursos humanos, financieros y materiales ya existentes, por lo que no se recargaría el aparato burocrático.

CAPITULO II

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

2.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO

A partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se denomina "De las responsabilidades de los servidores públicos", así el concepto de servidor público sustituye al de funcionario público. Sobre el particular, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial señaló: "Es impostergable la necesidad de actualizar esas responsabilidades, renovando de raíz el Título Cuarto Constitucional que actualmente habla de las responsabilidades de los funcionarios públicos, se cambia al de responsabilidades de los servidores públicos. Desde la denominación hay que establecer la naturaleza del servicio a la sociedad que soporta su empleo, cargo o comisión".⁽¹⁸⁾

La sustitución del término funcionario por el de servidor, adecua y permite englobar en una definición común, al conjunto de personas que se desempeñan en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal, así como a los que sirven a los otros poderes de la Unión. Se abandona, por lo tanto, la designación de funcionario y se adopta la de servidor, pues no es la función la que ha de distinguir a quien cumple cometidos institucionales en el gobierno, sino precisamente el servicio a los demás.

Sin embargo, el concepto de servidor público no era del todo desconocido en nuestra legislación, ya que la Ley de

⁽¹⁸⁾ Madrid Hurtado, Miguel De La.- El Marco Legislativo para el Cambio. 1ª edición, Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México 1983. p. 1

Responsabilidades de 1940, en el artículo 18 fracción XXXII, utilizó incidentalmente la designación de servidor público, cuando tipificó como delito oficial de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales el privar a un individuo del producto de su trabajo, sin que mediara resolución judicial, advirtiendo que no se consideraba como delictuosa la retención de parte de los salarios y sueldos para el pago de cuotas sindicales, ni las deducciones a los emolumentos de los servidores públicos que estuvieran destinadas a la formación del fondo de pensiones.

Este cambio realizado por nuestros legisladores, al establecer un concepto genérico, es decir, el de servidor público y evitar el de empleado o funcionario público, tiende a eliminar las discusiones en cuanto a que estas dos últimas denominaciones no estaban plenamente clasificadas y detalladas, lo que ocasionaba diversas confusiones al tratar de encuadrar a las personas relacionadas en una de ellas. Asimismo, obedece al propósito de alcanzar la igualdad ante la ley, así aparece en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Constitución, en donde se apunta: "La obligación de servir con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a todos los intereses del pueblo, es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión".⁽¹⁹⁾

A pesar del cambio de denominación, en cuanto a la responsabilidad del servidor público, no se puede igualar a todas las personas que colaboran de alguna manera con el Estado, pues aún dentro de sus actividades, unos se caracterizan por expresar y participar en la formación y ejecución del Estado, esto es, con

⁽¹⁹⁾ Madrid Hurtado, Miguel De La.- Op. Cit. p.p. 17 y 18

capacidad para emitir decisiones, y otros sólo se limitan a realizar una parte de la función pública.

2.2 CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

La palabra responsabilidad, "... proviene de respondere, que significa, inter alia: prometer, merecer, pagar... Respondere se encuentra estrechamente relacionada con spondere, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por la cual alguien asumía una obligación, así como sponsio, palabra que designa la forma más antigua de obligación... Conforme a la dogmática jurídica: un individuo es responsable cuando de acuerdo al orden jurídico, es susceptible de ser sancionado".⁽²⁰⁾

Los autores mexicanos al referirse al concepto de responsabilidad, coinciden, aún cuando se refieran a distintas ramas del Derecho, en que un sujeto es responsable de un hecho cuando ha faltado a lo que dispone un precepto legal, esto es, a las obligaciones que la norma jurídica impone a aquellos que se colocan dentro del supuesto normativo y, en que a tal conducta debe recaer una sanción prevista por la ley, con el propósito de evitar su inobservancia.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, manifiesta: "... si el funcionario público, cualquiera que sean su categoría y la índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público o como dijera nuestro gran Morelos, como siervo de la nación, es evidente que está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos dentro de un sistema democrático que sin el derecho sería

⁽²⁰⁾ Tamayo y Salmorán, Rolando.- Voz. Responsabilidad. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII, 6ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, p.p. 44 y 45

inconcebible, a saber: el que entraña la obligación de ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones a la Constitución y a la ley, y el que consiste en realizarlos honestamente con el espíritu de servicio. En el primer caso, esos actos están sometidos al principio de legalidad, lato sensu, o sea, de constitucionalidad, y en el segundo al de responsabilidad... al quebrantarse el de responsabilidad, el funcionario público que lo infringe se hace acreedor a la imposición de sanciones que constitucional o legalmente estén previstas”.⁽²¹⁾

De lo anterior, podemos observar que el quebrantamiento del principio de responsabilidad sujeta al servidor público a las sanciones que estén previstas en la ley, independientemente de la impugnabilidad jurídica de las mismas, por tanto, sin importar los medios jurídicos con que cuentan los gobernados para hacer respetar el régimen de constitucionalidad y de legalidad, existen otros que conciernen a la exigencia de responsabilidad de las personas físicas que encarnan a una autoridad, cuando su comportamiento público ha sido contrario a lo que establecen las leyes.

El maestro Andrés Serra Rojas expresa: “... la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos, origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la administración pública y de terceros. El funcionario y empleado público están subordinados a la ley y a su debido cumplimiento, por eso, están obligados a responder de sus actos públicos. La responsabilidad de la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño”.⁽²²⁾

⁽²¹⁾ Burgoa Orihuela, Ignacio.- Op. Cit. p. 553

⁽²²⁾ Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I, 15ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1992, p. 441

La particular situación que presentan los servidores públicos, los sujeta 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 incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades en favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

2.3 TIPOS DE RESPONSABILIDAD

Expuestas que fueron las ideas que imperaron en la historia constitucional mexicana, revelan la importancia de la existencia de medios jurídicos de control para el eficaz servicio público en nuestro país; analizaremos ahora los dispositivos jurídico-constitucionales existentes en el Derecho Positivo Mexicano tendientes a regular los distintos tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos como consecuencia del ejercicio indebido de sus funciones públicas.

El Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, formula una interesante distinción precisando que: "... la legalidad es un principio *intuitu actu* y el de responsabilidad *intuitu personae*, siendo ambos, no obstante signos distintivos de la democracia, por cuanto que el primero somete al órgano del Estado en sí mismo como ente despersonalizado y el segundo, al individuo que lo personifica o encarna".⁽²³⁾

⁽²³⁾ Burgoa Orihuela, Ignacio.- Op. Cit. p. 553

En ese sentido, el principio de legalidad significa la conformidad de los actos de los órganos del poder con el derecho positivo del Estado, y la responsabilidad por su parte, se ocupa de controlar, vigilar y sancionar a la persona o personas individuales que integran dichos órganos, cuando han cometido actos u omisiones indebidas. Asimismo, el autor en cita realiza una clasificación respecto a la responsabilidad de los servidores públicos, distinguiendo entre la responsabilidad jurídica y la política, señalando que: "... esta última surge en el ámbito de las relaciones entre los mismos gobernantes dentro de un orden jerárquico de funcionarios públicos".⁽²⁴⁾

En relación a la responsabilidad jurídica, el doctor Burgoa Orihuela la divide a su vez, en responsabilidad civil, penal y administrativa.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrirán será penal y, en consecuencia, les serán aplicables las disposiciones y procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección, y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo y, en caso de que con su actuación causen daños o perjuicios a los particulares, se genera la obligación de resarcirlos en términos de la legislación civil.

⁽²⁴⁾ Burgoa Orihuela. Ignacio.- Op. Cit. p. 555

2.3.1 RESPONSABILIDAD CIVIL

El título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial el artículo 109, establece los diferentes tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, más no define ni menciona a la responsabilidad civil, aunque en la exposición de motivos de las reformas del título en estudio, se hace referencia a las responsabilidades civil, penal, política y administrativa.

El párrafo octavo del artículo 111 constitucional, menciona a esta responsabilidad, la que según su texto puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda, sin que para ello se requiera declaración de procedencia.

El artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal señala que: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause un daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima".

Así las cosas, para que se genere esta responsabilidad es esencial que se cause un daño a un particular, ya sea material o moral, puesto que sin él no habría nada que resarcir.

Por daño material debemos entender: "... la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación"; y por daño moral: "... la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien, en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas"; según lo dispuesto en los

artículos 2108 y 1916 del Código Civil para el Distrito Federal, respectivamente.

Al respecto, el Maestro Rafael Rojina Villegas, apunta que: "La existencia de un daño es una condición sine qua non de la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista la obligación de reparar es necesario que se cause daño";⁽²⁵⁾ además, manifiesta que el daño debe ser de carácter privado, es decir, que se cause exclusivamente a la víctima, diferenciándose así de la responsabilidad penal, que se funda en un daño causado a la sociedad. Por otra parte, señala que para que pueda determinarse la responsabilidad civil a cargo de un cierto sujeto, es necesario que no sólo sea culpable del daño sino además causante del mismo.

Asimismo, es necesario que el agente sea un servidor público y que el daño causado sea precisamente con motivo del ejercicio de las atribuciones que le son encomendadas de conformidad con el artículo 1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el servidor público no actúa investido de su cargo, no obstante de que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público, en consecuencia, el responsable directo resulta ser la persona física; pero si el sujeto actúa con motivo del ejercicio de sus atribuciones públicas, el afectado tiene a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario que en este caso es el Estado, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiere realizado con esa condición.

Para el Doctor Luis Humberto Delgadillo: "... en sentido estricto, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya

⁽²⁵⁾ Rojina Villegas, Rafael.- Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones. Tomo III, 18ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993, p. 296.

que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público para que éste responda por ellos".⁽²⁶⁾

Sin embargo, conforme al texto actual del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, el Estado sólo es responsable de manera solidaria del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituyan ilícitos dolosos y, su responsabilidad será subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva contra el Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, en éste caso el Estado puede repetir de ellos lo que hubiere pagado de acuerdo con el artículo 1928 del Código mencionado.

Además, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Es más, el Código Civil sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte, que en este caso nos encontramos frente a una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según sea el caso.

⁽²⁶⁾ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1ª edición, Editorial Porrúa. S.A., México 1996. p.p. 29 y 30

Por tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y este sólo la establece de manera directa a cargo de los servidores públicos, solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos y, subsidiaria en los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo puede producirse entre éstos con los particulares y no entre el Estado y sus empleados.

Ahora bien, debemos entender que la reparación del daño consiste a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios de conformidad con lo previsto en el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal. Asimismo, el monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es el Estado, entendemos que con el monto de la sanción económica impuesta se cubren los daños y perjuicios causados, pero cuando el afectado es un particular, el monto de la sanción no se aplica al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público. Sin embargo, con las reformas y adiciones a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos del 10 de enero de 1994, cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se determine la responsabilidad del servidor público y que ésta haya causado daños y perjuicios a particulares, estos pueden acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente,

sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra, según se advierte del artículo 77 bis de dicha ley.

Finalmente, la relación de causalidad que debe existir entre los daños y perjuicios causados y la actuación del servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse, pero si el daño se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad del servidor público no se produce.

2.3.2 RESPONSABILIDAD PENAL

Don Ignacio Galindo Garfias comenta que: 'Cuando la conducta del servidor público es de tal naturaleza que llega a tipificar alguno de los delitos comprendidos en el Título Décimo del Código Penal, que está dedicado a los delitos cometidos por los servidores públicos, la responsabilidad del agente adquiere otra característica y produce otros efectos que son los de aplicación de las sanciones previstas en el Código de la materia, según el tipo de delito que el servidor público haya perpetrado'.⁽²⁷⁾

En efecto, el título décimo del Código Penal para el Distrito Federal, que comprende del artículo 212 al 224, regula los diferentes tipos penales en los que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público y establece normas específicas para la individualización de las sanciones aplicables.

⁽²⁷⁾ Citado por Morales Paulin, Carlos. - Op. Cit. p. 447

La primera parte del artículo 212 del Código Penal enuncia: "Para los efectos de este título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de delitos previstos en este título en materia federal".

Dicho precepto, se adecua a la definición constitucional de servidor público, pero a diferencia de la definición constitucional, establece que se consideran como servidores públicos a los empleados y funcionarios al servicio del Congreso de la Unión, y se advierte que prácticamente toda persona que desempeñe cualquier actividad permanente o eventual, dentro de los tres poderes de la Unión, y del poder Judicial del Distrito Federal, así como en la Administración Pública Paraestatal, son definidos como servidores públicos, y por lo tanto sujetos de responsabilidad penal, al igual que quedan comprendidas las personas que manejen recursos económicos federales, y las consideradas como altos funcionarios de los estados, con lo que se ha pretendido que todos los servidores públicos queden en igualdad de condiciones ante la ley, y que nadie escape de la eventual responsabilidad penal fundada en preceptos que incumben a quienes forman parte de la Administración Pública.

Los delitos a que hace alusión el artículo anterior son conforme a lo previsto en el título décimo en cita: 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.

Consecuentemente, las sanciones por la comisión de estos ilícitos son: penas de privación de la libertad; sanción económica; destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logra acreditar.

Ahora bien, la responsabilidad penal de los servidores públicos por la comisión de delitos, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, conforme a lo previsto en el artículo 109 fracción II de la Constitución.

Sin embargo, tal como lo comenta el profesor Felipe Tena Ramírez: "... la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión... Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común, recibe el nombre de fuero ..."⁽²⁸⁾

Gozan de fuero constitucional los servidores públicos mencionados en el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución, cuyo efecto consiste en proteger no a la persona, sino al ejercicio de la

⁽²⁸⁾ Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. 28ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1994, p. 559

función pública, impidiendo que se proceda penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados por la mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, autorización que se conoce como declaración de procedencia.

Por lo que hace a los servidores públicos que no gozan de fuero constitucional, el Ministerio Público puede actuar de inmediato, pero tratándose de servidores públicos con inmunidad en virtud de su cargo, se seguirá previamente el juicio de procedencia a que se refiere el artículo 111 constitucional.

Cabe destacar que la declaración de procedencia no es precisamente un juicio que tenga por objeto determinar la responsabilidad en que incurran los servidores públicos, sino un procedimiento encaminado a establecer si procede o no levantar el impedimento (fuero) de que se encuentra investido, a fin de que quede en una situación de igualdad como cualquier particular y puedan ejercitarse las acciones legales que correspondan.

No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 constitucional, cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, tal como lo prevé el diverso 112 de la Ley Fundamental.

La misma Constitución faculta a los particulares para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales en que incurran los servidores públicos, previa presentación de elementos de prueba, ya que de lo contrario la Cámara de Diputados recibiría miles de denuncias, muchas de ellas vanas e infundadas, que producirían una labor de investigación muy difícil de cubrir para un órgano que por naturaleza es legislativo.

En cuanto a los plazos de prescripción para ser exigible la responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público durante el tiempo de su encargo, el artículo 114 constitucional prevé que nunca serán inferiores a tres años, y que la prescripción será interrumpida en tanto el servidor desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 de la misma ley fundamental, contando el Ministerio Público con tres años posteriores para ejercer las acciones respectivas.

Por su parte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el título segundo, capítulo III, reglamenta el procedimiento para la declaración de procedencia, conforme a lo previsto en los artículos del 25 al 29.

El artículo 25 de la ley en cita, establece que en la declaración de procedencia cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público, únicamente conocerá la Cámara de Diputados sobre la posibilidad de que se pueda proceder penalmente contra alguno de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución. En este caso, la sección instructora practicará las diligencias conducentes para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, y la subsistencia del fuero constitucional, cuya remoción se solicita. Concluida la averiguación, la sección dictaminadora valorará si ha lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara es en sentido negativo, el funcionario conservará el fuero y con él, mientras no expire la vigencia de la función, la prerrogativa de no ser enjuiciado, sin que haya lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el

servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Por el contrario, si la resolución es en el sentido de que si ha lugar a proceder, el funcionario queda separado de su encargo y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

En lo referente a los Gobernadores, Diputados a las legislaturas locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, a quienes se les atribuya la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la legislatura local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del órgano jurisdiccional respectivo.

El maestro Felipe Tena Ramírez comenta: "Es el juez de orden común quien conocerá del proceso y aplicará en su caso la pena, una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad por resolución de la Cámara o por haber expirado el tiempo natural de su encargo. Si la Cámara desafora y el juez absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados, al igual que pueden ser nombrados nuevamente aquellos otros funcionarios que como los Secretarios de Estado y el Procurador de la República, son designados libremente por el Presidente de la República. En caso de sentencia condenatoria definitiva, sus efectos con relación al cargo no los establece expresamente la Constitución ni la ley de Responsabilidades".⁽²⁹⁾

Como hemos visto, sin la declaración de procedencia no puede iniciarse o seguirse proceso penal contra los servidores públicos antes

⁽²⁹⁾ Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, Op. Cit. p. 563

mencionados, pues si se tramita dicho procedimiento sin efectuarse la declaración previa, la Secretaría de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, enviará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa para que suspenda el proceso, en tanto se plantea y resuelve si ha lugar o no de proceder penalmente contra el acusado.

2.3.3 RESPONSABILIDAD POLITICA

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela el juicio político es: "... el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable... en el segundo caso, el aludido procedimiento sí reúne las esenciales características de un proceso, ya que culmina con un acto jurisdiccional llamado sentencia, en el que se impone la pena legalmente decretada por el delito oficial del que el alto funcionario haya sido declarado responsable".⁽³⁰⁾

Debe advertirse que no todos los servidores públicos que menciona el artículo 110 constitucional, pueden incurrir en responsabilidad política, en virtud de que las características de los sujetos al juicio político, son en razón a las facultades que tienen de gobierno y administración, ya que con su actuación pueden causar perjuicios graves a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de ahí que no todos los servidores públicos pueden incurrir en este tipo de responsabilidad.

Ahora bien, las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, se encuentran enunciadas en

⁽³⁰⁾ Burgoa Orihuela, Ignacio.- Op. Cit. p.p. 96 y 97

el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y éstas son a saber: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave en los términos del caso anterior, y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Así las cosas, corresponderá al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de las conductas mencionadas en el párrafo anterior, y cuando tengan carácter delictuoso, formulará la declaración de procedencia reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y conforme a lo dispuesto en la legislación penal.

El artículo 110 constitucional, otorga a la Cámara de Diputados la facultad de sustanciar el procedimiento respectivo, acusando ante la Cámara de Senadores, y con la facultad de practicar diligencias, mientras que el Senado carece de esta facultad, permitiéndosele sólo la aplicación de una sanción que es consecuencia de una resolución cuyo sentido ya está definido, implicando no poder fallar en sentido contrario a la acusación presentada por la Cámara de Diputados.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo de la misma naturaleza, conforme al procedimiento que se detalla en los capítulos II y III del título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículos 9 al 24, en los que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, mismo que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, o bien durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad, mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas establecidas en el artículo 7º de la propia ley, debiéndose ratificar dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. La Cámara de Diputados sustanciará el juicio político por conducto de las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos, para que dictaminen si la conducta atribuida amerita la incoación del procedimiento político.

Con la acreditación de los elementos probatorios, la denuncia se turna a la Cámara de Diputados, la que con cuatro diputados formará una comisión o sección instructora para realizar las diligencias necesarias a fin de comprobar la supuesta conducta irregular, notificando al servidor público denunciado sobre la materia de la

denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, a su elección, comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a su notificación, el derecho que tiene para ofrecer las pruebas que estime necesarias en un periodo que no excederá de treinta días naturales, y los alegatos que a sus intereses convenga.

El artículo 17 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece: "Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento.

Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán promoviendo la aprobación de lo siguiente:

- I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II.- Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8° de esta Ley, y
- IV.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones, las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos".

Si la Cámara de Diputados resuelve la no procedencia de la acusación contra el servidor público, este continuará en el ejercicio de su cargo, en caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, la cual turnará a la Sección de Enjuiciamiento la acusación, misma que recibirá los alegatos de la Comisión de Diputados y del acusado en un plazo de cinco días naturales, transcurrido el término elaborará sus conclusiones, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público, expresando los preceptos legales en que se funde.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en jurado de sentencia, la Secretaría de la Cámara dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento, acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor o a ambos, y una vez retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones, aprobando las que sean los puntos de acuerdo que en ellas se contenga, para que el Presidente haga la declaratoria que corresponda.

Tratándose de servidores públicos de entidades federativas, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia dentro de los tres días naturales siguientes de recibidas las conclusiones, en este caso, la sentencia tendrá efectos declarativos, comunicándose a la legislación local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Las sanciones que pueden ser aplicables mediante el juicio político se encuentran reguladas en el artículo 110 constitucional y en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando en ejercicio de sus funciones los servidores públicos incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y consisten en la destitución del servidor público e inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, desde un año hasta veinte años, las que deberán aplicarse en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

2.3.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido la preocupación constante de todo sistema democrático constitucional. Dada la falta de un sistema regulador de la responsabilidad administrativa y el “Marco Jurídico de la Renovación Moral”, entendiéndose como la traducción a nivel instrumental del pensamiento central del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado en su carácter de Presidente de la República, se dio lugar a las reformas al título cuarto de la Constitución y a la expedición de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciéndose las bases para la responsabilidad administrativa inherente a actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que orientan a la administración pública y garantizan el buen servicio.

En la iniciativa presidencial se estableció que: “Con la introducción de la responsabilidad administrativa, se busca el avance en el tratamiento de los servidores públicos y garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público, subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad, superándose la deficiencia por la falta de un sistema regulador de la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las responsabilidades de naturaleza penal, civil y laboral”.⁽³¹⁾

Los artículos 109 fracción III, 113 y 114 párrafo tercero constitucionales, establecen las bases de esta responsabilidad, como son las sanciones administrativas que se pueden imponer a los servidores públicos por conductas que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño

⁽³¹⁾ Madrid Hurtado, Miguel De La.- Op. Cit. p.p. 15 y 16

de sus empleos, cargos o comisiones, las cuales consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados; los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas y las autoridades para aplicarlas; las obligaciones de todo servidor público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones y los casos de prescripción, tomando en cuenta la naturaleza de los hechos y la gravedad de la conducta.

Ahora bien, el ejercicio de la facultad disciplinaria sobre quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, le corresponde exclusivamente a la propia administración pública, pretendiendo con ello salvaguardar y preservar su buen y adecuado funcionamiento. El ejercicio de dicha facultad es independiente de que por la misma conducta a castigar se inicien otros procedimientos de diferente naturaleza y ante autoridades diversas.

En efecto, las sanciones por incumplimiento a las obligaciones prescritas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin dejar de ser el objeto directo del ejercicio de la facultad sancionadora, pueden coincidir materialmente con los elementos constitutivos de delitos de acuerdo con el Código Penal para el Distrito Federal.

La existencia de conductas materialmente coincidentes, entre figuras delictivas reguladas por el Código Penal y contempladas al

mismo tiempo en los artículos 47 y 84 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podría parecer que entran en contradicción con el marco de garantías constitucionales, sin embargo, tanto la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como el Código Penal, establecen sanciones de la misma naturaleza respecto de conductas materialmente iguales, siendo necesario aclarar que en la aplicación del sistema de responsabilidades se van a preservar los principios consagrados en los artículos 23 y 109 constitucionales, de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito y de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

El hecho de que tanto el artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el artículo 109 constitucional dispongan que los procedimientos para la aplicación de sanciones se desarrollarán simultáneamente, sólo confirma el carácter originario de los procedimientos disciplinarios de la Administración Pública frente a la independencia del Poder Judicial, pero esto equivale a que, en el supuesto de igualdad de sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal respecto de una misma conducta, el procedimiento administrativo dependiendo de la gravedad y peculiaridad de las circunstancias del caso, puede anticiparse al proceso judicial, desarrollarse simultáneamente o iniciarse con posterioridad; por lo que la autonomía a que se refiere el artículo 109 constitucional, alude a la independencia puramente procedimental con relación a una misma conducta infractora, en consecuencia, las sanciones de que se trata se excluyen en una relación de reciprocidad.

“Si los hechos configurativos de una infracción administrativa ocasionan la intervención del órgano jurisdiccional, es evidente:

- Que es posible la incoación de los procedimientos de naturaleza distinta y de sustanciación autónoma, el penal y el administrativo, originados a partir de la realización de la misma conducta ilícita.
- Que si el delito se configura, el juez actuando en su plenitud de jurisdicción, quedará facultado para imponer las sanciones o penas que le autorice el orden jurídico, pero estará impedido de aplicar, respecto de la misma conducta, sanciones que ya hayan sido aplicadas por la Administración Pública, una vez sustanciado el procedimiento correspondiente.

Si el delito no se configura, el juez no podrá imponer ninguna sanción al no resolver por sentencia ejecutoriada la existencia del ilícito penal; pero en este supuesto, la Administración Pública podrá igualmente ejercer su facultad disciplinaria, pues la circunstancia de que el juez hubiese absuelto o sobreseído la causa penal, determinará que no se cometió delito, sin que pueda declarar "el propio juez la no existencia de faltas o responsabilidades administrativas, pues ello sólo compete a la autoridad administrativa".⁽³²⁾

Resultando así que los preceptos constitucionales de los artículos 23, 109 y 113, no son contradictorios, sino complementarios, pues el artículo 109 refiere un procedimiento de naturaleza jurídica administrativa, cuyo objeto es una falta administrativa y el artículo 23 tiene como presupuesto la comisión de un ilícito, en consecuencia, no se juzga dos veces a una persona para imponerle sanciones de la misma naturaleza, sino que se resuelven dos procedimientos en dos ámbitos jurídicos distintos.

⁽³²⁾ Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1994, p.p. 16 y 17

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye una parte importante en el desarrollo del presente trabajo de tesis, su estudio y análisis se realizará en el curso de los capítulos posteriores, por lo que a manera de colación, únicamente se enunciará que la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia de los actos u omisiones realizados por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública, y su regulación se encuentra establecida en los artículos 49 al 78 de la ley reglamentaria del título IV de la Constitución, bajo el título de "Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas".

CAPITULO III

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

3.1 SUJETOS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en los artículos 2° y 46, que los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 de la ley suprema y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales están sujetos a dicha ley federal por incurrir en responsabilidad administrativa

La técnica que utiliza la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para establecer quienes son sujetos de responsabilidad administrativa, plantea varios problemas que no es posible dejar de considerar. Primeramente, una interpretación literal de la ley nos llevaría a concluir que todos los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional, son sujetos de responsabilidad administrativa, sin embargo, es preciso considerar que, aún cuando el Presidente de la República queda comprendido dentro del concepto de servidor público del artículo 108 constitucional, no es sujeto de responsabilidad administrativa, ya que durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Conforme al tercer párrafo del artículo 108 constitucional, los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales,

así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la responsabilidad no sería administrativa sino política o penal, según corresponda.

El precepto constitucional en estudio, considera como servidores públicos 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 del Distrito Federal, por lo que corresponde ahora definir quienes son los funcionarios y empleados a que alude la Constitución.

Para el Maestro Roberto Báez Martínez, "... la expresión más empleada, histórica y legalmente, ha sido la de funcionarios y empleados públicos, distinción señalada como proverbial. Por lo demás, excepto los casos de responsabilidad a que alude la Constitución, la distinción no ha tenido importancia y con frecuencia se han empleado los términos indistintamente y sin mucha distinción".⁽³³⁾

A partir de las reformas constitucionales de 1982, la Constitución dejó de utilizar el término de alto funcionario, sin embargo, se encuentra una categoría determinada de servidores públicos que tienen un tratamiento especial al ser sujetos del juicio político y en algunos casos de la declaratoria de procedencia, pero los conceptos funcionario y empleado siguen apareciendo en la Constitución y ni en la norma fundamental ni en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se aclara quienes son unos y quienes son otros. Tradicionalmente se ha entendido que los funcionarios son aquellas personas que desempeñan puestos de cierta jerarquía y empleados los demás trabajadores.

⁽³³⁾ Báez Martínez, Roberto.- Manual de Derecho Administrativo, 1ª edición, Editorial Trillas, México 1990, p. 45

La Constitución considera como servidor público, a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal; en el primero de los casos el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa que la administración pública centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y la administración pública paraestatal, se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

En relación a la administración del Distrito Federal, esta no se encuentra definida con la precisión que lo está la Federal en los términos de su ley orgánica; sin embargo, debe entenderse que en términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y de su Reglamento Interior, su administración se integra por las unidades administrativas y de gobierno previstas en los artículos 3° y 16 de dicha ley, y por los órganos administrativos desconcentrados.

Por lo que hace a los términos empleo, cargo o comisión que son utilizados por la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, casi como una fórmula sacramental, que no necesariamente son sinónimos, no se definen en ninguna parte de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El alcance que la fórmula en cuestión encierra es enorme, ya que en ella pudieran quedar incluidas una serie de personas que no parece que haya sido la intención del legislador el contemplarlas, por lo que ante la ausencia de una interpretación legislativa de las categorías de empleo,

cargo o comisión, corresponderá a las autoridades definir su alcance en cada caso, cuando surja una controversia.

Lo anterior nos permite concluir que los servidores públicos mencionados en los artículos 110 y 111 constitucionales, están sujetos a un régimen especial, es decir, al juicio político y a la declaración de procedencia, por lo que quedan excluidos del régimen de responsabilidad administrativa, así como de los extensos alcances del artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual refleja sólo una falta de técnica legislativa que debe ser subsanada mediante la interpretación de los preceptos legales en su conjunto.

3.2 OBLIGACIONES

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la primera parte del artículo 113 constitucional, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos enuncia en su artículo 47, en veinticuatro fracciones, un amplio catálogo de obligaciones de los servidores públicos, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

El catálogo de obligaciones de todo servidor público contenidas en el citado artículo 47 son las siguientes:

"I. Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o

implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”.

Esta disposición en realidad encierra dos obligaciones. La primera de ellas estriba en cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado, puesto que la diligencia es en efecto la base de todo trabajo, no sólo la de un servidor público, sino de cualquier persona; implica según el Diccionario de la Lengua Española: “... ejecutar una cosa con cuidado, poner todos los medios para conseguir un fin”.⁽³⁴⁾

Con la segunda obligación se impide que los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones se conduzcan con negligencia y que amparados en el empleo, cargo o comisión que desempeñen, obtengan ventajas para satisfacer intereses propios o de terceros.

“II.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos”.

Esta disposición contiene dos obligaciones, en relación a la primera de ellas, el Plan Nacional de Desarrollo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1983, estableció la forma en que deben integrarse e instrumentarse los programas y propuso que todas las tareas se realicen con base en objetivos previamente determinados.

La segunda obligación, mira al cumplimiento de leyes y a otras normas que determinan el manejo de recursos económicos públicos. Como ejemplo de tales disposiciones tenemos la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; sin embargo, es

⁽³⁴⁾ Diccionario de la Lengua Española.- Tomo I, Edición XX, Madrid 1984, p. 499

conveniente dejar asentado, que la segunda parte de esta fracción es en cierta forma demasiado obvia, ya que cualquier persona tiene la obligación de observar todas las normas que lo rigen.

"III.- Utilizar los recursos que tengan 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 afectos".

La primera parte de esta fracción se refiere a la utilización de recursos asignados exclusivamente para los fines a que están afectos, ya que de lo contrario el Estado se vería imposibilitado para cumplir sus objetivos públicos que previamente tiene programados, pues la desviación de recursos es un problema serio que enfrenta actualmente la Administración Pública, el cual debe ser eliminado por completo.

El artículo 217, fracción III del Código Penal establece que comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, el servidor público que indebidamente teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciera un pago ilegal.

Por cuanto hace a la utilización de facultades e información exclusivamente para los fines a que están afectas, los servidores públicos tienen la obligación de ajustar sus conductas a lo estrictamente establecido por la ley, y proceder con toda lealtad para salvaguardar los intereses del Estado.

"IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, imponiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas".

Resulta de gran importancia que tanto la documentación como la información oficial se conserve en lugares destinados para ello y por el tiempo que se considere necesario, ya que la misma es el antecedente o la base para la tramitación o resolución de cualquier asunto, sin la cual sería imposible conocer su fuente o sustento.

Entre los delitos que pueden cometer los servidores públicos se encuentra el de ejercicio indebido de servicio público, siendo una de sus tipificaciones precisamente la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización ilícita de información o documentación que se encuentra bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión (artículo 214, fracción IV del Código Penal).

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

Con esta obligación entendemos que la buena conducta implica el respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud en el trato con los demás, no sólo con las personas con quienes se trabaja, sino con el público en general.

“VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad”.

Esta fracción obliga a los servidores públicos de niveles jerárquicos superiores a conducirse con el debido respeto hacia el personal administrativo que tiene a su cargo y a girar sus órdenes o instrucciones con el debido respeto y de acuerdo a las atribuciones que le estén encomendadas, evitando con ello que se causen agravios al personal subalterno.

“VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones”.

Esta fracción en complemento a la anterior, obliga a que en las relaciones de trabajo dentro de la Administración Pública exista el respeto mutuo, imponiendo a todo empleado la obligación de respetar y cumplir las órdenes que reciba de sus superiores jerárquicos.

“VIII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba”.

Con el objeto de que los servidores públicos cumplan con la máxima diligencia el servicio que les es encomendado, esta fracción obliga a los servidores públicos a hacer del conocimiento del titular de la dependencia o entidad aquellas dudas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba, para evitar incurrir en responsabilidad administrativa.

“IX.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones”.

Disposiciones con igual contenido constituían delitos oficiales en los términos del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades de 1940, así la fracción III se refirió al ejercicio de un empleo, cargo o comisión después de saber que el nombramiento había sido declarado insubsistente o que había sido suspendido o destituido legalmente y, la fracción IV contempló el hecho de continuar ejerciendo funciones después de haber expirado el término de su ejercicio.

El Código Penal establece que comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que continúe ejerciendo

las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido (artículo 214, fracción II).

“X.- Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan”.

La inasistencia al trabajo sin causa justificada no debe permitirse en ocasión alguna, por lo que el margen que concede este precepto parece demasiado amplio, no obstante que aparentemente se ve subsanado en la segunda parte del citado precepto, en la que se prohíbe otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio público no lo exijan, porque en este caso, no existe ningún límite mínimo o máximo de tiempo del otorgamiento indebido de la licencia para que surja la responsabilidad.

Además, el servidor público que perciba emolumentos sin haberlos devengado incurrirá en responsabilidad administrativa, y se puede afirmar que si la falta es por más de tres días consecutivos sin que sea justificada la causa, incurre en una causal de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el titular de la dependencia de conformidad con el artículo 46, fracción V, inciso b), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

“XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba”.

En esta situación se encuentran los diputados y senadores ante el Congreso de la Unión, en términos de la prohibición contenida en el artículo 62 de la Constitución Federal, de la que se derivó la expedición

del acuerdo del Secretario de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1983, prohibiendo a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proponer empleo, cargo o comisión en las mismas a los citados legisladores.

Cabe señalar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, regulan el sistema de compatibilidades en el desempeño de más de un trabajo.

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

Conforme al artículo 69 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, está facultada para expedir constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, las cuales serán exhibidas para los efectos pertinentes por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público. En esas condiciones, tanto el servidor público inhabilitado que desempeñe un empleo, cargo o comisión, como quien autorice su ingreso, serán responsables por los emolumentos percibidos indebidamente.

La fracción XI, del artículo 215 del Código Penal, dispone que el servidor público que autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación, comete el delito de abuso de autoridad.

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

Acertadamente esta fracción pretende evitar que los servidores públicos conozcan asuntos en los que tengan intereses personales, familiares o de negocios, puesto que en ningún caso y por ningún motivo se puede ser juez y parte al mismo tiempo.

Con fecha 11 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo del Secretario de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el que fijó criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a familiares de los servidores públicos, y precisó en lenguaje ordinario, quienes quedan comprendidos en el parentesco por consanguinidad, afinidad y civil.

"XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos".

En complemento a la fracción anterior, ésta busca asegurar el adecuado trámite y resolución de los asuntos competencia de aquellos servidores públicos que tienen en dichos asuntos intereses personales, familiares o de negocios, y se encuentran impedidos para excusarse.

"XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona,

dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión".

Esta fracción es de suma importancia, pues pretende eliminar la práctica del cohecho o de las 'mordidas' como se conoce popularmente el cohecho, y de impedir que los servidores públicos con motivo de lo que reciban hagan algo justo o injusto o dejen de hacer algo justo relacionado con sus funciones. Dentro de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero en el título cuarto que regula lo relativo al Registro Patrimonial de Servidores Públicos, aparece un precepto con idéntico contenido, el que, además, establece como límite el monto de 10 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal para los donativos provenientes de una misma persona dentro de un año, aún cuando se prohíbe expresamente recibir títulos valor, inmuebles o cesiones de derechos litigiosos y, se previene que las violaciones a dicho precepto se castigarán como cohecho en los términos de la legislación penal.

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

Por lo que hace a esta obligación, la misma bien pudo haber quedado comprendida dentro de la fracción anterior.

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

Esta fracción como la establecida en la fracción XIII, pretenden acabar con el llamado nepotismo que el Diccionario de la Lengua española define como: “La desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las gracias o empleos públicos”.⁽³⁵⁾

El acuerdo del Secretario de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1983, sobre este punto en concreto señala lo siguiente: “En consecuencia y tomando en cuenta que en términos generales existe restricción legal para que los servidores públicos puedan designar o promover a sus familiares referidos para ocupar cargos dentro de su área de influencia, se señalan los criterios que deben seguirse en los siguientes casos, que en forma enunciativa y no limitativa se pueden presentar sobre el particular:

a) Cuando al ingresar el servidor público a la función de que se trate, ya se encontrare en el servicio público el familiar comprendido dentro de la restricción.

⁽³⁵⁾ Diccionario de la Lengua Española. Tomo II.- Op. Cit. p. 951

En este caso el impedimento existe solamente para efectos de que en todo lo relacionado con los asuntos derivados del ejercicio público de la función del familiar, el funcionario de que se trate deba excusarse de intervenir en cualquier forma respecto del mismo, y

b) Cuando el servidor público, antes de la vigencia de la actual Ley de Responsabilidades, hubiere intervenido directa o indirectamente en la designación o promoción de sus familiares citados, dentro del área de su influencia, y dicha situación continuare definitivamente.

En esta eventualidad, aún cuando no existiría propiamente impedimento legal, (en razón del principio de la no retroactividad de las leyes), si se estaría contraviniendo en forma permanente el espíritu y los objetivos que se persiguen en la legislación de referencia.

Por último, como criterio aplicable tanto al sector central como al paraestatal, debe tomarse en cuenta que las restricciones para que los funcionarios puedan designar o promover a sus familiares, para ocupar cargos públicos en sus respectivas dependencias, debe entenderse en los términos siguientes: para el Secretario en todos los casos; para el Oficial Mayor en todos los casos, por la naturaleza administrativa de sus funciones y su estrecha vinculación con el personal; y para los Directores Generales, Subdirectores Generales, Directores y Jefes de Departamento o sus equivalentes, sólo en sus áreas vinculadas o adscritas".⁽³⁶⁾

"XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial".

³⁶⁾ Diario Oficial de la Federación, publicado el viernes 11 de febrero de 1983, p.p. 5 y

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los órganos jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3° de la propia Ley de Responsabilidades.

En términos del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, bajo protesta de decir verdad:

- I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Oficiales Mayores, Tesoreros y Directores de las Cámaras, y Contador Mayor de Hacienda;
- I Bis.- En la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: Los Representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Directores de la misma;
- II.- En el Poder Ejecutivo Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel de jefes de departamentos hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX de este artículo;
- III.- En la Administración Pública Paraestatal: Directores Generales, gerentes generales, subdirectores generales, subgerentes generales, directores, gerentes, subdirectores y servidores públicos equivalentes de los órganos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y sociedades y asociaciones asimiladas y fideicomisos públicos;
- IV.- En el Departamento del Distrito Federal: Todos los funcionarios, desde el nivel al que se refiere la fracción II hasta el jefe de Departamento del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y jefes de departamento de las Delegaciones;
- V.- En la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Todos los funcionarios desde el nivel mencionado en la fracción II hasta los de Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, incluyendo a agentes del Ministerio Público y policías judiciales;

- VI.- En el Poder Judicial Federal: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;
- VII.- En el Poder Judicial del Distrito Federal: Magistrados del Poder Judicial de Justicia, Jueces, secretarios judiciales y actuarios de cualquier categoría o designación;
- VIII.- En el Tribunal Fiscal de la Federación, en los tribunales de trabajo y en los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes: Magistrados, miembros de junta y secretarios, o sus equivalentes, y
- IX.- En la Secretaría de la Contraloría General: Todos los servidores públicos de confianza.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de esta Ley, será suspendido, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de tres meses a tres años".

"XIX.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría, conforme a la competencia de ésta".

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se vería imposibilitada de actuar eficientemente si los servidores públicos de otras dependencias, entidades o cualquier oficina gubernamental, no tuviera la obligación de atender sus requerimientos y seguir sus instrucciones.

"XX.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan".

Con esta fracción se introduce la corresponsabilidad entre servidores públicos que tienen personal bajo su mando, para que supervisen que éstos cumplan con las funciones sustantivas que les correspondan y a la vez con las disposiciones que regulan el servicio público, con lo que se busca erradicar, sobre todo en las áreas de atención al ciudadano, el mal trato, la ineficiencia y con mayor razón la corrupción.

Con base en el mismo principio, el artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece como obligación de todo servidor público denunciar por escrito a la contraloría interna establecida en su dependencia o entidad los hechos cometidos por servidores públicos que a su juicio considere son causa de responsabilidad administrativa.

“XXI.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquélla pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan”.

Resulta evidente que se trata de una obligación incluida recientemente en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a raíz de la creación de los organismos nacionales, locales e incluso municipales de derechos humanos.

“XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público”.

Tal situación no puede ser consentida dentro de lo que es un Estado de Derecho, donde el propio Estado, a través de sus servidores públicos, debe ser el primero en respetarlo, obrando con estricto apego a la ley y conforme a sus atribuciones que son necesarias para el debido desempeño de sus tareas conforme al principio de legalidad.

"XXIII.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría a propuesta razonada, conforme a las disposiciones legales aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público".

Esta disposición fortalece la imparcialidad y transparencia que deben caracterizar las relaciones del gobierno con sus proveedores, contratistas o prestadores de bienes o servicios en congruencia con la aspiración y reclamo de la ciudadanía de cuidar en todo momento que el cargo público, no sea, directa o indirectamente, objeto de aprovechamiento personal para promover negocios privados.

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

Como se observa el listado es largo, sin embargo, puede verse incrementado de acuerdo con la función específica que realice el servidor público en el marco de la legislación sobre la materia o reglamentos internos de cada dependencia o entidad, cuyo incumplimiento en términos del primer párrafo del artículo 47 antes citado, dará lugar al procedimiento disciplinario y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

3.3 TIPOS DE SANCIONES

La ley reglamentaria del título cuarto constitucional, prevé en su artículo 53, seis diferentes tipos de sanciones en materia disciplinaria, sin que de su texto pueda derivarse una determinada prelación para su imposición, por lo que podemos establecer que, de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualesquiera de ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

Las sanciones administrativas serán impuestas a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

3.3.1 APERCIBIMIENTO Y AMONESTACION

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en sus fracciones I y II, el apercibimiento privado o público y la amonestación privada o pública, respectivamente, como sanciones por la comisión de faltas administrativas; ambas sanciones han sido consideradas como correcciones disciplinarias en materia de procedimiento que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas administrativas para que se abstengan de realizar conductas contrarias al desarrollo de sus funciones. Además, ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

Conforme al Diccionario de la Lengua Española para la Real Academia, el apercibimiento consiste en: "... hacer saber a la persona

citada, emplazada o requerida, las consecuencias que seguirán de determinados actos u omisiones suyas”.⁽³⁷⁾

Para el profesor Rafael de Pina Vara el apercibimiento es: “La corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario intimándole a evitar la repetición de una falta”.⁽³⁸⁾

Por el contrario, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no define el concepto ni el contenido de esta sanción, y los Códigos de Procedimientos Civiles Federal y del Distrito Federal, sólo la mencionan en los artículos 55 y 62, respectivamente, como una corrección disciplinaria, sin referirse a su contenido, por lo que es necesario recurrir al Código Penal para el Distrito Federal, el cual dispone en su artículo 43, que el apercibimiento consiste “en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”.

En este caso, podemos concluir que el apercibimiento es una llamada de atención a quien ha incurrido en falta, con la conminación para que no la vuelva a cometer.

En lo referente a la amonestación: “... ésta proviene del latín moneo, admoneo, amonestar, advertir, recordar algo a una persona. El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (y

⁽³⁷⁾ Diccionario de la Lengua Española, Tomo II.- Op. Cit. p.109

⁽³⁸⁾ Pina Vara, Rafael De.- Diccionario de Derecho, 23ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1996, p. 97

en ese sentido se confunde con el apercibimiento para que se guarde el debido orden y compostura en las actuaciones judiciales), o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa, y en esta dirección se utiliza al comunicarse al inculpado una sentencia penal condenatoria".⁽³⁹⁾

Para el Maestro Eduardo Jacinto Pallares, la amonestación es: "El requerimiento o apercibimiento judicial. La prevención judicial que se hace a una persona para que se abstenga de hacer algo".⁽⁴⁰⁾

Al igual que el apercibimiento, nuestra legislación procesal tampoco define ésta figura, únicamente la menciona el Código Penal en su artículo 42, señalando que la amonestación consiste "en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en privado, según parezca prudente al juez".

De esta disposición, se aprecia que el propósito de la amonestación, es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento; la única diferencia que encontramos en la regulación de estas dos figuras en los términos de la legislación penal, es que en el caso del apercibimiento existen elementos para suponer que el infractor

⁽³⁹⁾ Fix Zamudio, Héctor.- Voz. Amonestación, Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Op. Cit. p. 137

⁽⁴⁰⁾ Pallares, Eduardo Jacinto.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, 20ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, p. 83

tiene la disposición de reincidir en el ilícito, en tanto que en la amonestación no.

Es de señalarse, que tanto las amonestaciones como los apercibimientos son de carácter privado, ya que sólo constan en el expediente relativo al procedimiento disciplinario, en el Registro de Servidores Públicos Sancionados y, en su caso, en el expediente personal del sancionado, puesto que en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito. La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordena en su artículo 68 que las resoluciones y acuerdos de la Secretaría y de las dependencias durante el procedimiento a que se refiere el capítulo sancionatorio, constarán por escrito, y se asentarán en el registro respectivo, que comprenderá las sanciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación; sin embargo, no existe disposición expresa que señale cual es el medio que deberá ser utilizado para imponer el apercibimiento o la amonestación públicas, por lo que queda al arbitrio de la autoridad competente determinarlo.

3.3.2 SUSPENSION

“La palabra suspensión proviene del latín suspensio. Es el hecho de separar temporalmente de sus funciones a un funcionario de quien se quejan sus superiores. Puede constituir una pena en sí, o una medida de urgencia en espera de sanciones más graves”.⁽⁴¹⁾

⁽⁴¹⁾ Capitant, Henri.- Vocabulario Jurídico. 14ª edición. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1993, p. 532

La suspensión, "es la sanción que consiste en prohibir a un funcionario judicial o un abogado, que aquel ejerza sus funciones y este su profesión por determinado tiempo".⁽⁴²⁾

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, hace referencia en diversos artículos a la suspensión por la comisión de infracciones, y a la suspensión temporal, como medida procedimental para facilitar tanto la investigación del caso como el desarrollo de los procedimientos administrativos, por lo que podemos diferenciar que entre estas dos figuras existen finalidades y efectos diferentes.

De acuerdo con los artículos 53, fracción III y 56, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la suspensión consiste en la prohibición a un servidor público para realizar sus funciones por un tiempo determinado sin goce de sueldo, la que se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses; en tanto que la suspensión temporal, se menciona como una medida provisional, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción de las investigaciones decretarla, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta.

De lo anterior, podemos concluir que aunque ambas suspensiones son temporales, sólo la suspensión lisa y llana, de tres días a tres meses que se imponga en una resolución administrativa con carácter definitivo, será considerada como sanción, en virtud de que la suspensión temporal únicamente es una medida procedimental para facilitar las actuaciones en la preparación del procedimiento.

⁽⁴²⁾ Pallares, Eduardo Jacinto.- Op. Cit. p. 746

No obstante que la imposición de la sanción de suspensión del empleo, cargo o comisión parece estar claramente establecida en los artículos 53, fracción III y 56 fracción I de referencia, otras disposiciones de la propia ley dan lugar a confusiones, al diferenciar la condición de empleados de base y de confianza. Esto es así, porque si bien la fracción I, del artículo 56 determina que la suspensión será aplicable por el superior jerárquico, sin hacer distinción alguna respecto a la calidad del trabajador, en la fracción III del mismo ordenamiento se repite el señalamiento, pero adicionada con la destitución de los servidores públicos de confianza, lo que hace suponer que ambas sanciones sólo pueden ser aplicables por el superior jerárquico cuando se trate de servidores públicos de confianza; lo anterior, se robustece de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 75, que establece que tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Cabe aclarar, que la ley que regula lo relativo a las responsabilidades y a las sanciones administrativas, es la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, no es fácil establecer cual es la ley correspondiente a que hizo referencia el legislador, ya que ni la Ley Federal del Trabajo ni la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, prevén algo al respecto, además de que por la naturaleza ejecutiva del acto que establece la suspensión con relación a la materia disciplinaria, resulta innecesaria la aplicación de las leyes laborales; pero aún así, en términos del artículo 75 antes referido, cuando se trata de un empleado de confianza la sanción será aplicada por el superior jerárquico, y cuando se trate de un empleado de base deberá sujetarse a lo previsto en la ley laboral que corresponda al régimen jurídico del trabajador sancionado.

3.3.3 DESTITUCIÓN

La palabra destitución "...proviene del latín *destitutionis*: acción y efecto de destituir. Es la separación de una persona del cargo que desempeña como corrección o castigo. Esta figura tiene aplicación generalmente entre las clases trabajadoras al servicio del Estado y demás entes públicos".⁽⁴³⁾

El Profesor Rafael de Pina Vara, la define como: "La separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante el procedimiento preestablecido".⁽⁴⁴⁾

Por su parte, el Doctor Raúl Carrancá y Trujillo, realiza una interesante observación al manifestar lo siguiente: "... la destitución y la inhabilitación se conminan copulativamente por la ley, sin excepción alguna, en los delitos de los servidores públicos, y parece lógico que así sea, pues no sería protección suficiente de los intereses públicos el privar definitivamente a un funcionario del empleo desde el cual ha perjudicado la causa pública, dejando simultáneamente abierta la puerta para que éste pueda seguir haciéndolo desde otra posición análoga".⁽⁴⁵⁾

Sirve de apoyo al comentario anterior, la siguiente tesis jurisprudencial que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia:

⁽⁴³⁾ Barragán Barragán, José.- Voz. Destitución de Funcionarios. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Op. Cit. p. 270

⁽⁴⁴⁾ Pina Vara, Rafael De.- Op. Cit. p. 236

⁽⁴⁵⁾ Carrancá y Trujillo, Raúl.- Derecho Penal Mexicano, Parte General, 19ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997, p. 111

“FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD.- De la lectura del artículo 113 constitucional, se advierte que las sanciones previstas para ser aplicadas a los servidores públicos que incurrn en responsabilidad administrativa, son la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas. De tal dispositivo, se colige que la destitución e inhabilitación son sanciones que pueden aplicarse conjuntamente, pues así se desprende de la redacción del precepto constitucional que utiliza la conjunción copulativa ‘e’, en substitución de ‘o’, conjunción disyuntiva, para referirse a ellas; por tanto, es factible concluir que si la autoridad administrativa aplica al servidor público las sanciones mencionadas, es decir, la destitución y la inhabilitación, en nada contraría la Constitución, más aún si tal sanción se impone por una sola vez, esto es, a través de un único procedimiento y, de acuerdo a las circunstancias y a la gravedad de la falta.”

Pleno de la Suprema Corte, Tesis I. 4o.A.843 A, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV-II Febrero, página 340

De lo anterior, podemos concluir que la sanción de destitución, es aquella por la que un servidor público es separado definitivamente del empleo, cargo o comisión desempeñado en el servicio público, por encontrársele responsable en términos de ley.

Al igual que en la suspensión, conforme al artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la destitución que se imponga a los servidores públicos de confianza surtirá efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público, y en tratándose de servidores públicos de base, la destitución se sujetará a lo previsto en la ley correspondiente.

En apoyo a lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA DESTITUCION DE LOS. DEBE HACERSE CONFORMA A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- El artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estatuye en lo conducente: “La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público. Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetaran a lo previsto en la ley correspondiente. “De lo transcrito se advierte que cuando se trata de trabajadores de base, la destitución se sujetara a lo previsto en la ley correspondiente, esto es, a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es la ley aplicable cuando el trabajador presta sus servicios, con nombramiento de base, en una dependencia del Ejecutivo Federal, y por lo tanto, la resolución con sus trabajadores se rige por lo dispuesto en la citada Ley, según lo dispone el artículo 123, apartado B, de la Constitución General de la República y lo de la Ley preindicada.”

Pleno de la Suprema Corte, Tesis IV.2o.8 A. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Octubre de 1995, página 649.

3.3.4 INHABILITACION

“La sanción de inhabilitación es el impedimento, pena o condena accesoria, consistente en la prohibición de ejercer determinada profesión o actividad durante el término establecido en la sentencia respectiva”.⁽⁴⁶⁾

El Profesor Rafael de Pina Vara, la define como: “La sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos y funciones”.⁽⁴⁷⁾

⁽⁴⁶⁾ Couture, Eduardo.- Vocabulario Jurídico, 11ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires 1993, p. 336

⁽⁴⁷⁾ Pina Vara, Rafael De.- Op. Cit. p. 303

De lo anterior, podemos establecer que la sanción de inhabilitación, consiste en la prohibición temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, en virtud de haberse determinado una grave responsabilidad administrativa a cargo de algún servidor público, misma que se encuentra prevista en el título cuarto de la Constitución Federal, tanto para la responsabilidad política como para la administrativa.

La inhabilitación que prevé el artículo 113 constitucional originariamente fue reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en términos del artículo 53, con una duración de seis meses a tres años, cuando hubiere existido el elemento económico que no excediera de cien veces del salario mínimo mensual en el Distrito Federal y de tres a diez años si rebasaba esa cantidad.

Con las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, se modificaron los plazos y los montos de referencia para la imposición de la inhabilitación, establecidos en el último párrafo del artículo 53, de tal forma que en la actualidad, cuando el lucro obtenido o los daños o perjuicios causados no excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la inhabilitación será de uno a diez años y si supera este monto, la sanción podrá ser de diez a veinte años, o bien si la conducta es grave, sin que se precise nuevamente que se entiende por gravedad, se podrán aplicar hasta veinte años de inhabilitación, independientemente del contenido económico de la infracción.

La imposición de esta sanción, presentó un problema semejante al caso de las sanciones de suspensión y destitución, porque la

expresión inicial de la fracción V del artículo 56 de la propia ley, establecía que la inhabilitación sería aplicable por resolución jurisdiccional, lo cual daba lugar a suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un tribunal, lo que desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario de la autoridad administrativa, sin embargo dicha expresión no se refiere a la necesaria intervención de un tribunal ni al trámite de un juicio con sede judicial, sino tan sólo a la naturaleza material de la decisión que pronuncie la autoridad administrativa al resolver la situación del servidor público, una vez sustanciado el procedimiento administrativo con todas las formalidades necesarias para la audiencia del inculpado y el debido proceso legal.

Lo anterior, lo corrobora la determinación del cuarto Tribunal de Circuito en materia administrativa, que sostuvo al resolver el toca R.A. 704/93, que una resolución jurisdiccional "... no debe entenderse en el sentido de que debe ser aplicable por resolución de un tribunal, ya que por resolución se entiende también la determinación o fallo de una autoridad administrativa, y por jurisdicción decir o mostrar el derecho... por tanto, jurisdicción administrativa es precisamente la que se hace para efectos administrativos..."⁽⁴⁸⁾

Así también, con estas reformas se precisó que el servidor público inhabilitado por un plazo mayor de diez años, sólo puede volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, previa comunicación razonada del titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dirigida a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de no cumplirse con esta formalidad se estará

⁽⁴⁸⁾ Amparo Directo en Revisión No. 237/94, Federico Vera Copca y otro. Ponencia del C. Ministro Lic. Juan Díaz Romero. Sria. Lic. Adriana Campuzano Ortiz, 23 de octubre de 1995. p. 28

incurriendo en responsabilidad administrativa, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

La sanción de inhabilitación por un año, conforme al penúltimo párrafo del artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, quedó establecida a partir de esta reforma, para el servidor público que sin causa justificada omite la presentación de su declaración de situación patrimonial que debe realizar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del encargo, con lo que se subsanó la falta de sanción por no cumplir con esta obligación.

De la misma forma, los artículos 75 y 76 de la ley en comento, refieren que la sanción de inhabilitación quedará a juicio de quien resuelva, independientemente de que deberá surtir sus efectos al notificarse la resolución correspondiente, cuando se imponga a los servidores públicos de confianza.

Aquí se hace nuevamente la distinción entre diferentes calidades de servidores públicos, sin precisar un procedimiento especial cuando la sanción de inhabilitación se imponga a los servidores públicos que no sean de confianza, no obstante que en ninguna ley se establece disposición alguna respecto a la inhabilitación. Por lo mismo, se debe reconocer al acto sancionador su carácter de acto administrativo, con los requisitos y consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario.

3.3.5 SANCION ECONOMICA

En términos del artículo 113 constitucional, las sanciones económicas por la comisión de responsabilidades administrativas de los

servidores públicos, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 constitucional, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Conforme al mandato constitucional, la aplicación de las sanciones económicas tiene como presupuesto esencial que con la infracción administrativa se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que las sanciones por falta administrativa consistirán en: fracción V.- Sanción Económica.

Al respecto, el artículo 55 del mismo ordenamiento determina: "En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causado por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

I.- La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y

II.- El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción. Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Asimismo, estas sanciones constituirán créditos fiscales a favor del erario federal, haciéndose efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución, teniendo la prelación prevista para tales créditos, siempre sujeto a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia, conforme al último párrafo del artículo 75 de la propia ley”.

Ahora bien, para la interpretación del referido artículo 55 de la Ley de la Materia, es importante destacar dos aspectos: Primero, la base para determinar la sanción económica será de acuerdo al monto del beneficio o lucro obtenido, o bien al daño o perjuicio causado al patrimonio de la administración pública. Segundo, en todos los casos el monto de la sanción económica será de dos tantos del beneficio obtenido, daño o perjuicio causado; aspectos que serán analizados a fondo en el desarrollo del capítulo V del presente trabajo de investigación.

3.4 AUTORIDADES COMPETENTES PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Según la naturaleza del órgano competente para su aplicación, la disciplinaria es una sanción administrativa, puesto que su determinación es materia de una autoridad que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta mediante sentencia por la autoridad judicial, lo cual no cambia su original carácter administrativo.

De manera general, el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al Tribunal Fiscal de la Federación, a los Tribunales

del Trabajo y a los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes para establecer los órganos y sistemas que sirvan para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones en los términos de sus legislaciones respectivas.

Resultando así, que cada autoridad competente en su propio ámbito determinará entre otras cuestiones, cuáles serán los medios y qué autoridades serán las competentes para imponer las sanciones administrativas que conforme a la referida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecen.

En lo particular, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 56, en sus seis fracciones, enuncia cuales son las reglas que deben observarse para la aplicación de las sanciones administrativas a que alude el artículo 53, y establece de manera concreta que autoridades están facultadas para imponer esas sanciones, las cuales son a saber: La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Organos de Control Interno, ubicados en las dependencias o entidades de la Administración Pública.

3.4.1 SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

En 1982, se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público, para ello fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa del Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de

1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

“Cabe mencionar que una parte de la doctrina asoció su creación a los argumentos de la campaña electoral del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) como un remedio al problema de la corrupción existente en la administración pública. A este respecto, la Secretaría puso en marcha el Programa de ‘renovación moral’ que contemplaba la introducción de la transparencia dentro de la administración pública. Por cuanto a sus funciones básicas, en la Secretaría de Contraloría fueron concentradas las atribuciones de control que anteriormente se encontraban dispersas en el conjunto de la administración. La función principal de la Secretaría consiste, pues, en controlar el funcionamiento de los sistemas administrativo y financiero”.⁽⁴⁹⁾

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Administración Pública Federal, sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y determinara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la dependencia por su denominación actual, “Secretaría de Contraloría y

⁽⁴⁹⁾ Vázquez Alfaro, José Luis.- El Control de la Administración Pública en México, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1996, p. 145

Desarrollo Administrativo" y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Conforme a la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, actualmente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37, fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentando para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

En ese sentido, la fracción II, del artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para aplicar dicha ley, y en términos del numeral 56, para promover los procedimientos demandando la destitución del servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste, y para aplicarle la sanción de inhabilitación; igualmente puede aplicar las sanciones correspondientes a los Contralores Internos en las dependencias o entidades cuando

éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa, así como a cualquier servidor público de este órgano interno que se abstenga injustificadamente de sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajuste a lo previsto por la ley reglamentaria.

Los servidores públicos de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, serán sancionados conforme al capítulo I, del título III de la Ley de la Materia, por la Contraloría Interna de la misma dependencia, cuyo titular es designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

Dicha Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, podrá abstenerse de sancionar a cualquier servidor público infractor por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, según el artículo 63 de la multiferida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.4.2 ORGANOS DE CONTROL INTERNO

"Es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado.

Con base en el análisis permanente del marco jurídico que regula la actuación de la Administración Pública, se determinó la existencia de limitaciones legales que dificultaban el funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y entidades (instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública) y que se reflejaban en la oportunidad y eficacia con que debía actuarse ante eventuales conductas que vulneraban los principios que rigen el quehacer público”.⁽⁵⁰⁾

De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, se reformaron las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control.

Primeramente, con la reforma al artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se facultó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, así como a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de dicha dependencia, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría, con lo que se pretende reforzar el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector, y así sustraerlo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

⁽⁵⁰⁾ www.secodam.gob.mx

Por lo que hace a las reformas al primer párrafo y a la fracción I, del artículo 62 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se confieren atribuciones directas a los órganos de control interno en las entidades paraestatales para recibir quejas, investigar y en su caso por conducto del titular del órgano de control interno o del área de responsabilidades, para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad, imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como para dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos de la entidad, respecto de la imposición de sanciones administrativas, y para realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos tribunales federales.

Con las reformas a los artículos 56 fracción VI, 57 y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las Contralorías Internas de las dependencias o entidades están facultadas para determinar si existe o no responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, previa instrucción que se haga del procedimiento administrativo que prevé el artículo 64 de la Ley de la Materia, con lo que se pretende unificar la potestad sancionadora en materia de responsabilidades a efecto de que las contralorías internas al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, sin distinción de la cuantía impongan las sanciones económicas.

Estas reformas realizadas a iniciativa del C. Presidente de la República, originaron modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Septiembre de 1997, mismas que no son únicamente la expresión de la facultad reglamentaria del Ejecutivo de la Unión, sino de la enérgica voluntad de

reestructurar el sistema de control interno de la Administración Pública Federal. Con la actualización de los ordenamientos jurídicos se da respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permiten hacer más eficientes las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

CAPITULO IV

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

4.1 AUTORIDADES COMPETENTES PARA INSTRUIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

"La voluntad administrativa se expresa a través de los actos administrativos, los cuales requieren para surgir a la vida de lo jurídico un cauce, sirviendo para ello el procedimiento administrativo, que es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. De este modo se llega a la producción de la voluntad administrativa, que es una garantía del administrado. Con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa, y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados".⁽⁵¹⁾

Para el Doctor Jesús González Pérez, el procedimiento es: "La coordinación de actos en materia, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo".⁽⁵²⁾

Las autoridades competentes para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el artículo 3º, son las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; las dependencias del Ejecutivo Federal; el órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal; la

⁽⁵¹⁾ Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit. p. 266

⁽⁵²⁾ González Pérez, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Tomo I, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1990, p. 117

Suprema Corte de Justicia la Nación; el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; el Tribunal Fiscal de la Federación; los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva y los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

De esa manera, dichas autoridades serán las encargadas de instruir el procedimiento correspondiente para la determinación de las responsabilidades administrativas.

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal establecerá los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, así como para aplicar las sanciones previstas en el capítulo I, del título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo propio harán, conforme a la legislación respectiva y por lo que hace a su competencia, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, así como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Asimismo, y por lo que hace a su competencia, las autoridades jurisdiccionales a que se refieren las fracciones VII a IX del artículo 3°, determinarán los órganos y sistemas para los efectos a que se refiere el párrafo primero, en los términos de su legislación respectiva, según se advierte del artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, las autoridades facultadas para instruir un procedimiento administrativo deben ceñir su actuación a las reglas que las normas legales establecen, y cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación, en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales.

En el mismo sentido se encuentra publicada en el Tomo XXIX del Semanario Judicial de la Federación, p. 669 la siguiente tesis que a la letra dice:

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.- Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan una determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consagradas en el artículo 16 constitucional.”

4.2 INVESTIGACION

La etapa de investigación que realiza la autoridad administrativa puede iniciar de las siguientes maneras:

- 1) A instancia de parte.
- a) Con las quejas o denuncias presentadas por cualquier interesado por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé la posibilidad de que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para lo cual en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso.

Son obligaciones de los servidores públicos respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso, de no ser así incurrirá en responsabilidad administrativa aquél que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba

al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas o denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes la formulen o presenten; así como denunciar por escrito a la contraloría interna en su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 50 y 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2) De oficio.

a) Con las auditorías que podrán ser externas o gubernamentales.

“La ejecución de las auditorías externas, se encomiendan a firmas de contadores públicos independientes, con el propósito de proporcionar elementos para evaluar el desempeño financiero de las entidades paraestatales. Estas aportan mayor contabilidad sobre las cifras reportadas en los estados financieros y constituyen un instrumento que contribuye a promover el mejoramiento de la gestión de las empresas públicas.

Las auditorías gubernamentales, son el instrumento de fiscalización de intervención directa que permite comprobar conforme a criterios de alta selectividad y excepción, la gestión de dependencias y entidades a fin de reforzar sus controles y promover el uso racional de recursos”.⁽⁵³⁾

El Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación

⁽⁵³⁾ Renovación Moral de la Sociedad 1982.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fondo de Cultura Económica, México 1988, p. 111

el 12 de abril de 1995, en el artículo 18 prevé la existencia de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, con facultades para la realización de auditorías de tipo contable, financiero, legal, operacional y de cualquier otra naturaleza, fijando los programas generales de dichas auditorías.

b) De los resultados de los análisis de evolución patrimonial.

El seguimiento de la evolución patrimonial permite al Estado vigilar que el patrimonio de los servidores públicos de la Administración Pública, el de sus cónyuges y/o dependientes económicos evolucione proporcionalmente a los ingresos comprobables que perciben del Estado por el desempeño de sus funciones, pero cuando de las declaraciones de situación patrimonial se desprendan signos exteriores de riqueza que sean ostensibles y considerablemente superiores a los ingresos lícitos que pudiera tener un servidor público, se iniciará en su contra el procedimiento administrativo disciplinario.

c) Con las recomendaciones que haga la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando de éstas se deriven presuntas responsabilidades imputables a servidores públicos.

d) A solicitud que haga el Ministerio Público a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que inicie el procedimiento de investigación respectivo.

Las investigaciones que realice la autoridad competente tendrán como finalidad determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron su actividad corroborando si son veraces los hechos, y si tales pueden constituirse como responsabilidad administrativa o de otra naturaleza, y será obligación de la autoridad, dejar constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen, sean éstas de tipo contable, verificaciones, declaraciones de testigos o de cualquier otra

especie, las cuales deberán contener nombre y firma de quienes intervengan en las mismas.

Como resultado de las investigaciones pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las lleven a cabo y de los resultados que se obtengan:

a) Si la investigación la realiza la contraloría interna en la dependencia o entidad de que se trate, y descubre posibles infracciones a la ley o reglamentos, cuyo conocimiento y castigo sea de su competencia, dicho órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones respectivas.

b) Si de las investigaciones y auditorias que realice la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad correspondiente, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades graves cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, esta se avocará directamente al asunto, informando de ello a la Contraloría Interna de la misma, para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

Durante la etapa de integración de los elementos probatorios, la autoridad investigadora podrá decretar cuando lo considere conveniente para la buena conducción o continuación de las diligencias de investigación, la suspensión temporal en funciones del presunto responsable, ya que en ocasiones la permanencia en el empleo, cargo o comisión del servidor público sujeto a investigación llega a entorpecer la actividad de la autoridad. La única limitante para decretar la suspensión del servidor público presunto responsable, en términos del

artículo 64, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se da cuando el nombramiento es hecho por el Presidente de la República, en cuyo caso será necesaria la autorización del Titular del Poder Ejecutivo Federal; igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso, de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de ésta en términos de la Constitución General de la República.

4.3 INSTRUCCION

El procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, inicia con la citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor. A esta audiencia asistirá también un representante de la dependencia o entidad de donde labore el servidor público. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

En estos términos, la audiencia de ley se llevará a cabo en los días y horas señalados, con la intervención del interesado y su defensor, y con las formalidades que todo proceso exige, es decir, respetando las garantías de legalidad y seguridad jurídica, que exigen que las actuaciones de la autoridad administrativa se realicen a través de formas que sirvan de garantía a los presuntos responsables contra los posibles defectos en la motivación o fundamentación, o bien, en la tramitación del procedimiento. Si de la audiencia la autoridad que

conoce del asunto encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido diversas tesis, como las que a continuación se transcriben:

“PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa.”

Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara. RTFF 3a. Epoca. Año I, No. 6 Junio 1988, p. 38

“PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.- De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece y en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse, sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala

el artículo 64, fracción I de la Ley de la Materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso a tal manifestación y cumplir con el término de ley, ya que de lo contrario se viola en perjuicio del sancionado el artículo 14 Constitucional.”

Juicio No. 255/93/6374/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xóchitl Adriana Castellanos Valdés. Revista TFF. No. 87, 3a. Epoca. Año VIII. Marzo 1995. p. 45

De lo expuesto, se advierte que la etapa de instrucción resulta de gran importancia, ya que la debida integración del expediente administrativo permitirá al juzgador contar con los elementos de convicción necesarios para emitir su fallo con la debida fundamentación y motivación, o bien en palabras del Maestro Cipriano Gómez Lara: “... para permitir al juez o tribunal la concentración de todos los datos, elementos, pruebas, afirmaciones y negativas y deducciones de todos los sujetos interesados y terceros, que permitan, como ya se ha dicho, que el juez o tribunal esté en posibilidad de dictar sentencia”.⁽⁵⁴⁾

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó el procedimiento que hacía falta, al cual se llamó en términos de su artículo 49 procedimiento disciplinario, mismo que por encontrarse reglamentado sólo en sus aspectos básicos, le es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, puesto que la materia disciplinaria quedó excluida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en términos del segundo párrafo de su artículo 1º, que establece las materias que no comprende dicha ley. Sobre esta supletoriedad los tribunales federales se han pronunciado de la siguiente manera:

⁽⁵⁴⁾ Gómez Lara, Cipriano.- Teoría General del Proceso, 9ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1996, p. 128

“SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64 FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES.- En cumplimiento cabal con la garantía de audiencia que contempla el artículo 14 constitucional, el servidor público al que se le imputen responsabilidades, deberá ser citado a la audiencia a que se refiere el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en forma personal, de conformidad con las disposiciones que al respecto establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de referencia, pues en dicha audiencia podrá ofrecer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga, de lo contrario, se vulneraría la garantía de referencia.”

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada al resolver la Revisión Fiscal 924/95, (Tesis I.40.A.48 A, Tomo II, Octubre de 1995, p. 634, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.).

Cabe destacar que en materia de responsabilidades administrativas no debe ser aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante que el contenido del artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, parezca establecer lo contrario, pues no hay que perder de vista que el referido artículo regula los procedimientos de carácter político y penal, cuya estructura y naturaleza son totalmente diferentes a la administrativa, y que además se encuentra en un título diferente al de la ley de la materia, por lo que el capítulo que establece esta norma, como su nombre lo indica, contiene disposiciones comunes para los capítulos II y III del título segundo, y la materia de responsabilidades administrativas está regulada en título diferente.

Por tanto, podemos concluir que el criterio de que el Código Federal de Procedimientos Penales, es supletorio a la materia

administrativa, es sólo producto de una interpretación literal del dispositivo de análisis, pues se olvida que el capítulo IV del título segundo sólo contiene las disposiciones comunes para los capítulos II y III del propio título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, en materia de juicio político y declaración de procedencia, que no incluye al procedimiento administrativo.

4.4 RESOLUCION

Conforme a la fracción II, del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, desahogadas las pruebas si las hubiere, la autoridad resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas.

No obstante que el procedimiento administrativo es bastante ágil, no siempre es posible resolver los asuntos dentro de los treinta días que determina la ley, sin embargo, el hecho de que las resoluciones administrativas no se resuelvan dentro del plazo señalado, en nada afectan la validez de las resoluciones que se dicten en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción o de caducidad, en su caso, sólo podrá dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable.

La imposición de las sanciones disciplinarias está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación, y la

observancia del procedimiento correspondiente, a que se refiere el artículo 16 constitucional.

Sirven de fundamento a lo anterior, las Tesis Jurisprudenciales Nos. VI.2°.J/43 y XX.1°.92K, visibles a fojas 769 y 334, Tomos III-marzo de 1996 y XIV-septiembre, Novena y Octava Epoca del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, que respectivamente sostienen:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.- La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.”

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión, el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.”

Para la calificación de las infracciones administrativas, revisten especial importancia los elementos contenidos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que constituyen la motivación de las sanciones que se imponen, mismos que deben ser tomados en cuenta por la autoridad sancionadora y a saber son los siguientes:

“1.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir las prácticas que infrinjan en

cualquier forma las disposiciones de la ley de la materia o las que se dicten con base en ella;"

Como quedó expuesto, la ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinar la gravedad de la infracción, por tanto, quedará al prudente arbitrio del juzgador determinar la gravedad de la conducta en cada caso, partiendo de la leve hasta la muy grave.

"II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;"

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

Elementos que, analizados en cada caso en particular, permiten determinar el grado de responsabilidad del servidor público, aunque no se especifica la forma en que deberán ser valorados estos elementos.

"IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;"

Estos elementos deben ser tomados en cuenta con el propósito de precisar el grado de intencionalidad de la conducta, porque cuando la infracción se comete con maquinaciones, se puede presumir el dolo, o bien conocer si la conducta irregular del servidor público se realizó por negligencia de éste.

"V.- La antigüedad del servicio;"

Aunque la expresión correcta debe ser la antigüedad en el servicio, este elemento permite saber el nivel de conocimiento y la experiencia del servidor público en el ejercicio de sus funciones al momento en que acontecieron los hechos que se le imputen, a fin de poder determinar el grado de intencionalidad.

"VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones;"

“VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones;”

Estos elementos son datos que agravan la conducta del servidor público, por la reiteración de la conducta y la causación del daño o perjuicio al erario federal.

Reviste singular importancia, el hecho de que el servidor público confiese su responsabilidad, en cuyo caso, el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dispone un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios, y la posibilidad de que la autoridad sancionadora no imponga la suspensión, destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión.

Conforme al artículo 63 de la supracitada Ley de Responsabilidades, la autoridad podrá abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estime pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad, ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor, y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Finalmente, el ejercicio de la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeto a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo, la ley declara extinguido su derecho para hacerlo. La extinción de esa facultad constituye la figura jurídica de la prescripción, regulada en el artículo 78 de la Ley de la Materia, en sus dos fracciones, diferenciadas en razón del elemento económico de la infracción, la primera prevé la prescripción 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 la segunda, en tres años para los demás casos.

Los plazos de prescripción contarán a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo, y se interrumpirán al iniciarse el procedimiento administrativo sancionador.

4.5 EJECUCION

La última etapa del procedimiento administrativo se realiza con la notificación de la resolución, ya que la sola emisión del fallo carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que: "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".⁽⁵⁵⁾

De conformidad con el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y se consideran de orden público; en tratándose de servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución, tendrán la prelación

⁵⁵⁾ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto.- Op. Cit. p. 176

prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia.

Aún cuando la sanción económica debe ser ejecutada de inmediato en su calidad de acto administrativo, la misma puede ser suspendida por la interposición del recurso administrativo de revocación en términos del artículo 72 de la ley en comento, si se cumplen las siguientes condiciones:

- I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y
- II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:
 - a) Que se admita el recurso;
 - b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de imposible reparación en contra del recurrente, y
 - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.”

Cuando la autoridad administrativa niega o no acepta la garantía requerida, o bien reinicia una suspensión otorgada, por vía incidente, el servidor público puede solicitar la suspensión ante el Tribunal Fiscal de la Federación conforme al artículo 227 del Código de esa materia, siempre y cuando se garantice el interés fiscal si se trata de sanciones económicas; sin embargo, dicho criterio no es del todo uniforme en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal, como puede apreciarse en la tesis siguiente:

“INCIDENTE DE SUSPENSIÓN AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.- NO ES PROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Los artículos 144 y 227 del Código Fiscal de la Federación establecen, que el incidente de suspensión al

procedimiento administrativo de ejecución, procede cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución, hipótesis que se refieren al procedimiento de cobro de un crédito fiscal impugnado, pero no preceptúan la procedencia de dicho incidente tratándose de resoluciones que hayan sido dictadas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin que deba olvidarse que las disposiciones fiscales son de aplicación estricta y, si bien el artículo 3o. fracción VII de la referida Ley establece como autoridad competente para aplicar la citada Ley de Responsabilidades, esto no debe interpretarse como que dicho Tribunal Fiscal deba conocer de una suspensión no contemplada en ninguno de los ordenamientos citados, toda vez que el comentado artículo 277 del Código Fiscal de la Federación, se refiere solamente al procedimiento económico coactivo, no así, cuando se trata de sanciones administrativas impuestas con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y ésta únicamente señala en su artículo 72 que la suspensión sólo puede ser otorgada por la autoridad al interponerse el recurso de revocación, pero no posteriormente.”

Juicio No. I-10/94.- Sentencia Interlocutoria de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Ricardo Bofill Valdés.- Secretaria: Lic. Adelaida Trejo Lucero. Revista TFF No. 86. 3a. Epoca. Año VIII, Febrero 1995, págs. 55 y 56.

Otro de los aspectos de la ejecución, es el relativo al registro de las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores de la ley, entre ellas, en todo caso las de inhabilitación, que según el artículo 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberá llevar la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

4.6 MEDIOS DE DEFENSA

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación contra la imposición de sanciones disciplinarias, por ello es indispensable que el servidor público se encuentre protegido contra las arbitrariedades de la

autoridad para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas en un procedimiento administrativo

“Es cierto que aunque no existieran procedimientos especializados en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de la autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la federación para resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa en vía de una adecuada justicia administrativa”.⁽⁵⁶⁾

Para salvaguardar las garantías de los servidores públicos sancionados, es necesario que existan los procedimientos adecuados, a fin de que, en la esfera administrativa, los actos de la autoridad sean revisados para asegurarse de que se han realizado conforme a las formalidades, motivos, contenidos y fines que las propias leyes establecen; por lo tanto, cuando la autoridad viola las disposiciones jurídicas de su actuación, lesionando los derechos de éstos, es necesario que ella misma cuente con un control que asegure que sus actos han sido realizados conforme a derecho.

El derecho disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias; uno mediante recurso administrativo de revocación, y el otro, a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

4.6.1 RECURSO ADMINISTRATIVO

"Desde un punto de vista etimológico, la palabra recurso deriva del vocablo latín *recursus* (marcha hacia atrás, acción y efecto de recurrir). Se trata de un instrumento del que dispone el administrado, lesionado en su esfera de derechos e intereses jurídicos por un acto administrativo, a fin de obligar a la autoridad administrativa a hacer una revisión de la oportunidad o de la legalidad del acto atacado".⁽⁵⁷⁾

Para el Profesor Emilio Margáin M., el procedimiento administrativo es: "... todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".⁽⁵⁸⁾

Conforme al artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante el recurso de revocación que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Al ejercerse este medio de defensa se origina un nuevo procedimiento ante la propia autoridad que emitió el acto recurrido, así la administración examina de nuevo el acto dictado por ella y resuelve revocarlo, modificarlo o confirmarlo.

⁵⁷ Vázquez Alfaro, José Luis.- Op. Cit. p. 61

⁵⁸ Margáin M., Emilio.- El Recurso Administrativo en México, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992, p. 18

El servidor público afectado por dichos actos, que presente fuera del término su recurso, se le tendrá por conforme con la resolución, por lo que procederá desecharle su recurso por extemporáneo, ya que se considerará que consintió la resolución administrativa, al no ser recurrida en el término de quince días que la ley de la materia establece.

La tramitación del recurso inicia mediante un escrito en el que el servidor público debe expresar los agravios que a su juicio le causa la resolución, acompañando copia de ésta y constancia de notificación de la misma, así como las pruebas que considere necesario rendir para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.

Para que exista agravio en sentido formal, es necesario que se den tres elementos a saber: la cita del precepto violado, la parte de la resolución en la que se contenga el agravio y la justificación conceptual de la violación alegada. Estos elementos en ciertas ocasiones representan cierta dificultad para el recurrente, ya que de no formularlos correctamente, los argumentos que haga valer para impugnar la resolución administrativa serán desechados de plano.

Sirve de fundamento a lo expuesto, la Tesis de la Sala Superior del H. Tribunal Fiscal de la Federación, visible en la revista 62, p. 648 de ese órgano colegiado, que a la letra dice:

“CONCEPTO DE AGRAVIO. REQUISITOS QUE DEBE REUNIR.- Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que lesione alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando, asimismo, los razonamientos lógicos jurídicos por los que llegue a la conclusión de que efectivamente existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. En consecuencia, si la actora no cumple con estos requisitos

y se limita a decir que los artículos invocados por la autoridad no son aplicables, debe confirmarse la resolución por falta de expresión de agravios.”

Posteriormente, la autoridad revisora acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no sean idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución; desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificando al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Es importante señalar que el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a la ley de responsabilidades, puede optar entre imponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al respecto, se transcribe textualmente la tesis siguiente:

“RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- No es obligatorio agotarlo previamente al juicio de nulidad, según lo establecido en el artículo 73 del mismo ordenamiento.- No es obligatorio interponer previamente al juicio de nulidad, el recurso de revocación previsto por el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la circunstancia de que el precepto utilice la fórmula < las resoluciones... podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad >, debido a que la misma ley en su artículo 73, establece claramente que el servidor público podrá optar entre interponer el recurso en cuestión o impugnar las resoluciones administrativas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que por si mismo clasifica el recurso como optativo.”

Juicio No. 4972/88 - Sentencia de 25 de octubre de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: José Francisco Ramírez.- Secretario: Lic. Francisco Othón Martínez Sandoval. RTFF 3a. Epoca, Año II, No. 13, Enero 1989, p. 45

4.6.2 JUICIO DE NULIDAD

El juicio de nulidad se interpondrá ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y de acuerdo con el artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, puede intentarse directamente contra las resoluciones en que se impongan sanciones administrativas, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa, pero si el servidor público eligió la vía del recurso administrativo, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva sobre dicho recurso, para que pueda promover ante el Tribunal Fiscal el juicio de nulidad en caso de que la resolución no haya sido favorable a sus intereses, pues de lo contrario, si impugnara la resolución originaria se sobreseiría el juicio de nulidad por improcedente, en términos de las fracciones VI y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente.

La existencia de ambas vías de impugnación, representa una ventaja para el servidor público sancionado, porque puede elegir el medio de defensa que considere más adecuado; el único inconveniente es la falta de uniformidad en los términos para su interposición, ya que en el caso del recurso administrativo será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución administrativa impugnada, y en el juicio de nulidad de cuarenta y cinco días conforme al artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

El servidor público sancionado deberá iniciar el juicio de nulidad en el plazo fijado por la ley, pues en caso contrario su derecho a

inconformarse con la resolución administrativa precluirá y su demanda será declarada inadmisibles por haber operado una causa de improcedencia que podrá ser invocada, ya sea de oficio por el tribunal, o bien por las autoridades demandadas al momento de dar contestación a la demanda.

El escrito de demanda del servidor público sancionado deberá presentarse ante la sala regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, o por correo certificado si el servidor público tiene su domicilio fuera de la sede de la sala, siempre y cuando, el depósito se haga en el lugar en que reside el promovente.

El escrito de demanda deberá contener conforme al artículo 208 del Código Fiscal, nombre y domicilio del servidor público sancionado, la resolución en la que se contenga la sanción administrativa que se pretende nulificar, la autoridad o autoridades demandadas, los hechos que dieron motivo a la resolución impugnada, las pruebas ofrecidas y la expresión de los agravios que a juicio del servidor público sancionado le causa la resolución impugnada.

El servidor público sancionado deberá adjuntar una copia de su demanda para cada una de las partes, y una copia de los documentos anexos, el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada; cuando no gestione en nombre propio, el documento en el que conste la sanción administrativa impugnada y constancia de notificación de la misma, excepto cuando el servidor público sancionado declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia.

Admitida la demanda, se deberá correr traslado de ella a la autoridad demandada, para que formule su contestación en un plazo de

cuarenta y cinco días, los cuales empezarán a correr al día siguiente de aquél en que surta efectos la notificación de la misma. El plazo para contestar la ampliación de demanda será de veinte días contados a partir del día siguiente al que surta efectos el acuerdo que admita la ampliación en términos de lo previsto en el artículo 212 del Código Fiscal de la Federación.

La ampliación de la demanda procederá cuando el servidor público sancionado alegue una negativa ficta, o bien, cuando éste no haya conocido los fundamentos o motivos de la sanción administrativa, sino hasta que la demanda fue contestada.

Conforme al criterio de la Suprema Corte, si se opta por la interposición del recurso administrativo, deberán hacerse todos los planteamientos de defensa que puedan proceder, ya que cuando se pretende impugnar la resolución recaída en el recurso administrativo, no será posible hacer valer nuevos o diferentes argumentos de los que fueron inicialmente planteados, tal como se aprecia en la siguiente tesis:

TRIBUNAL FISCAL. SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACIÓN QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS.- Aún cuando el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación determine a la letra que se examinen todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado y no exista disposición alguna que textualmente ordene el rechazo de las cuestiones no aducidas en el recurso ordinario administrativo, tales circunstancias no pueden llevar al extremo de estimar que en el juicio de nulidad, el Tribunal Fiscal pueda y deba ocuparse de planteamientos no propuestos en el recurso, pues en el juicio de nulidad no se da una litis abierta y desvinculada de los cuestionamientos que fueron materia del recurso administrativo, sino que el precepto señalado simplemente contiene el principio de congruencia que rige el dictado de los fallos, por cuya virtud del órgano resolutor esta obligado a decidir todos los puntos sujetos

oportunamente a debate. Apreciarlo de otra manera, desarmonizaría esta disposición con los principios de preclusión, definitividad, litis cerrada y paridad procesal, involucrados en los artículos 125, 132, 202, fracciones V y VI, y 215 del Código Fiscal de la Federación. Los principios de preclusión y definitividad se desvirtuarían al obligar o permitir que la Sala Fiscal analice todo lo que el actor aduzca en la demanda de nulidad, aun cuando no lo haya planteado en el recurso ordinario; y los de litis cerrada y paridad procesal se desconocerían al atenderse sin limitaciones a la extendida defensa ejercida por el demandante, frente a la circunstancia contraria impuesta a la autoridad demandada, de que no puede citar distintos fundamentos a los consignados en la resolución impugnada. En otras palabras no tenían razón de existir los recursos administrativos y por ende los principios que los rigen.”

Contradicción de Tesis 23/92. Entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiado en materia Administrativa del Tercer Circuito. 16 de marzo de 1993. Mayoría de 4 votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Rolando González Licona.

La sentencia definitiva se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción del juicio, y podrá reconocer la validez, declarar la nulidad, o bien declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, según se desprende del artículo 236 del Código Fiscal de la Federación.

La declaración de nulidad procede conforme al artículo 238 del Código Fiscal en cualquiera de los siguientes supuestos: Incompetencia del funcionario que haya impuesto la sanción administrativa impugnada u ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución; omisión de los requisitos formales exigidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, inclusive por la falta de fundamentación y motivación en su caso; vicios del procedimiento a que se refiere el artículo 64 de la Ley Federal de

Responsabilidades que afecten las defensas del servidor público; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas; y cuando la sanción administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos confiera dichas facultades.

Las resoluciones anulatorias firmes dictadas por el Tribunal Fiscal, tendrán el efecto de que la dependencia o entidad en la que el servidor preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes. Este aspecto ha representado un problema serio para los servidores públicos sancionados que obtienen sentencias a su favor, en virtud de que las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación carecen de ejecutividad, y a pesar de que en ellas se ordene dicha restitución, en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal Fiscal sólo procede contra el cumplimiento deficiente o en exceso, así como contra la indebida repetición del acto, tal como se aprecia en la siguiente tesis jurisprudencial:

“REINSTALACIÓN, ACCION DE. COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL.-

La competencia para conocer de la reinstalación y demás prestaciones laborales cuando tienen origen en la baja impuesta por una orden de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, es de la Junta Federal y no del Tribunal Fiscal, en razón de que son pretensiones de carácter eminentemente laboral y la acción fiscal es autónoma, ya que el Tribunal de esta materia es de carácter administrativo, que conoce del control de legalidad de los autos y

resoluciones de las autoridades del ramo en los términos de los artículos 202, fracción XII, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal aludido, tanto más cuanto, que conforme a los preceptos invocados, al referido Tribunal Fiscal únicamente compete determinar la validez o nulidad de las resoluciones administrativas. lo que significa que no es plena su jurisdicción, por lo que sus sentencias son únicamente declarativas y por ello no son susceptibles de ejecutarse. En este orden de ideas es correcta la determinación de que corresponde a la junta seguir conociendo de un conflicto laboral planteado, cuando se promueva la inhibitoria, si un trabajador ejercita la acción de reinstalación, ya que se trata de una competencia constitucional que encuentra su apoyo de origen en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que les otorga capacidad para conocer de los conflictos derivados de las relaciones obrero-patronales a los Tribunales de trabajo, por lo que debe entenderse que un Tribunal de determinado fuero únicamente está autorizado para juzgar de la materia para la que fue creado y por ende, la Junta siempre conocerá de los conflictos de trabajo que tengan apoyo en la Ley Federal del Trabajo.”

Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Amparo en revisión 790/87.- Petróleos Mexicanos.- 26 de enero de 1988.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Rafael Pereira - Secretario: Vicente Angel González. Semanario Judicial de la Federación de enero-junio de 1988. p. 586.

Finalmente, las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreesimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el órgano de control interno, a través del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente la autoridad dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación de acuerdo con el artículo 248 del Código Fiscal Federal.

4.6.3 JUICIO DE AMPARO

“En el derecho mexicano el amparo es una institución protectora de los derechos individuales contra todo acto arbitrario de autoridad. En otras palabras, es una institución protectora de los derechos

fundamentales de la persona humana reconocidos en el texto de la Constitución, en contra de todo acto de autoridad sea esta administrativa, jurisdiccional o legislativa".⁽⁵⁹⁾

La demanda de amparo deberá ser interpuesta ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente dentro del término de quince días contados a partir de la notificación de la resolución pronunciada por el Tribunal Fiscal. La demanda será examinada por el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, o en su caso, el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar su admisibilidad.

Admitida la demanda, se notificará de su existencia al tribunal que pronunció la resolución impugnada, para que rinda un informe en el que responda a las afirmaciones contenidas en la demanda y a la autoridad administrativa, para que exponga lo que a su derecho convenga en calidad de tercero perjudicado. Dado que los hechos han sido previamente examinados por el tribunal que pronunció la resolución impugnada, ante el tribunal de amparo no es posible ofrecer o reproducir medios de prueba distintos de los presentados ante el tribunal inferior. En el juicio del amparo directo, el tribunal examinará solamente la legalidad de la resolución atacada en busca de posibles violaciones a las reglas de procedimiento o las ilegalidades que pudieren existir por cuanto hace al fondo del asunto.

Entregado el informe de la autoridad, o bien transcurrido el término para su presentación, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, o en su caso, el de la Suprema Corte, deberá tumar el expediente al magistrado o ministro instructor para que elabore un proyecto de sentencia que deberá presentar en un término de cinco días, o de treinta días ante la Suprema Corte de Justicia,

⁽⁵⁹⁾ Vázquez Alfaro, José Luis. - Op. Cit. p. 213

posteriormente existe un término de quince días para que se pronuncie la sentencia de amparo o de diez días ante la Suprema Corte. La resolución de amparo será pronunciada sin discusión pública, por unanimidad o mayoría de votos, en la que se resolverá sobre el desechamiento del amparo y por consecuencia en la ratificación de la resolución del Tribunal administrativo, o bien, en la anulación de la resolución combatida, brindando la protección de la justicia federal al demandante.

El objeto de la sentencia que conceda el amparo es el restituir al servidor público sancionado en el pleno goce de la garantía individual violada, y restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien a obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir por su parte, lo que la misma garantía exija. En todos los casos existe reenvío hacia el tribunal administrativo que emitió la resolución atacada, ya sea que se le requiera la rectificación del procedimiento, o bien, para que corrija una violación cometida en cuanto al fondo del asunto. El tribunal administrativo está obligado a ejecutar las indicaciones contenidas en la sentencia protectora de amparo.

La autoridad amparista dispone de amplias facultades para hacer ejecutar sus sentencias y las autoridades responsables deben informarle sobre la ejecución de las mismas. En caso de incumplimiento de las indicaciones contenidas en el dispositivo del fallo, la Ley de Amparo faculta a la autoridad, cuando esta considere que la resolución no ha sido ejecutada, para exigir la ejecución de la misma al superior jerárquico de la autoridad responsable o directamente ante ésta cuando no tenga superior jerárquico.

Ahora bien, existen tres tipos de recursos que se pueden hacer valer en esta materia:

a) Revisión.- Las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en materia de amparo directo, pueden ser objeto del recurso de revisión en los supuestos en que dichas sentencias se pronuncien sobre la constitucionalidad de una ley federal o local, de un tratado internacional, o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito y se limite a cuestiones estrictamente constitucionales, todas las partes pueden interponer el recurso en un término de diez días contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución, el cual deberá presentarse por escrito con la expresión de los agravios que le cause la resolución y con copias para las demás partes, según lo prevén los artículos 83, 84, 86 y 88 de la Ley de Amparo.

b) Queja.- Procede cuando se trate de excesos o defectos en la ejecución del auto de suspensión o de la sentencia en que se haya concedido el amparo al quejoso, y será interpuesta por cualquiera de las partes en el juicio o por cualquier persona que justifique legalmente que le agravia la ejecución o cumplimiento de dichas resoluciones dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida o en un año contado desde el día siguiente a aquél en que se notifique al quejoso el auto en que se haya mandado cumplir la sentencia o cuando la persona extraña a quien afecte su ejecución tenga conocimiento de ésta, de acuerdo con lo previsto en los artículos 96 y 97 fracciones II y III de la Ley de Amparo.

c) Reclamación.- Es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito y se interpondrá por cualquiera de las partes, mediante escrito en el que se expresen los agravios, dentro del término de tres días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con el artículo 103 de la tantas veces citada Ley de Amparo.

CAPITULO V

SANCIONES ECONOMICAS

5.1 NATURALEZA JURIDICA

Para el Maestro Eduardo García Maynez la sanción es: "La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal".⁽⁶⁰⁾

A su vez, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez nos dice: "Podemos afirmar que el fin perseguido con la imposición de sanciones es:

- a) Mantener la observancia de las normas, en cuyo caso se obliga al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que ordena la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida, en cuyo caso estaremos ante la reparación del daño o indemnización.
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de derechos del

⁽⁶⁰⁾ García Maynez, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. 43ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1992, p. 295

infractor, como la destitución, la inhabilitación o la privación de la libertad".⁽⁶¹⁾

Con base en los criterios expuestos, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones sólo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligara al servidor público a realizar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya estaría producida, por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción.

5.2 APLICACION DE LAS SANCIONES ECONOMICAS CONFORME A LA LEGISLACION ACTUAL.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la aplicación de las sanciones administrativas a los servidores públicos que incumplen con su conducta las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos, entre las que se encuentra la económica, la cual debe establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, o bien con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, misma que no podrá exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

En ese sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece de manera clara y precisa en el artículo 55 que la aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones

⁽⁶¹⁾ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto. - Op. Cit. p. 105

establecidas en el artículo 47, será de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Antes de pasar al estudio de las sanciones económicas, es necesario considerar de manera formal la interpretación jurídica de las siguientes expresiones:

Primeramente, la palabra beneficio: "... proviene del latín *beneficium*, de las voces *bene* y *facere*, hacer bien. Indica una preferencia legal a determinados sujetos de derecho para que produzcan determinados actos, cuyo efecto sea provechoso para ellos".⁽⁶²⁾

Por lo que hace a la palabra daño, la maestra Carmen García Mendieta menciona: "... proviene del latín *damnum*, daño, deterioro, menoscabo, destrucción, ofensa o dolor que se provoca en la persona, cosas o valores morales o sociales de alguien".⁽⁶³⁾

El daño patrimonial: "... es aquel que recae sobre el patrimonio, sea directamente en las cosas o bienes que lo componen, sea indirectamente como consecuencia o reflejo de un daño causado a la persona misma, en sus derechos o facultades".⁽⁶⁴⁾

Finalmente, el maestro Genaro Gongora Pimentel menciona que el lucro: "... proviene del latín *lucrum*, que significa ganancia, utilidad o provecho que se saca de una cosa".⁽⁶⁵⁾

⁽⁶²⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo II.- Op. Cit. p. 123

⁽⁶³⁾ García Mendieta, Carmen.- Voz. Daño. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Op. Cit. p. 13

⁽⁶⁴⁾ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo V.- Op. Cit. p. 539

⁽⁶⁵⁾ Góngora Pimentel, Genaro.- Voz. Lucro. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI, Op. Cit. p. 126

Ahora bien, para determinar la procedencia de la imposición de la sanción económica se consideran diferentes supuestos, como son:

- Si el servidor público distrae en provecho propio o de sus allegados fondos públicos y posteriormente los regresa.
- Si el servidor público distrae en provecho propio o de sus allegados fondos públicos y nunca los repone.
- Si el servidor público distrae intencionalmente o por negligencia fondos públicos para una finalidad pública distinta a la que estaban legalmente destinados.

En el primer supuesto, al existir la desviación de recursos económicos y posteriormente su reintegro, se entiende que no existe la causación de daño al patrimonio federal; sin embargo, el servidor público que regresa los fondos públicos de los que dispuso indebidamente, no queda exento de la sanción administrativa a la que se ha hecho merecedor, porque su conducta irregular se consumó en el tiempo, de esta manera el arrepentimiento, por llamarlo de alguna manera, no lo exime de la responsabilidad administrativa en que incurrió, por lo que a su conducta deberán recaerle las consecuencias jurídicas correspondientes.

En el segundo caso, el beneficio o lucro obtenido, o bien el daño o perjuicio causado a la hacienda pública, se configura en el momento preciso en que la acción de disposición de los recursos públicos tiene lugar, bajo la forma de un ingreso adicional a la legal contraprestación que el Estado otorga por la función pública, afectando con ello la legal disponibilidad de los bienes de la administración y su potencial empleo para los fines de su objeto, por lo que la base para determinar la sanción económica siempre será de dos tantos del lucro obtenido y de

los daños y perjuicios causados al patrimonio de la administración pública.

Finalmente, en el tercer supuesto, los servidores públicos que distraen recursos públicos para asignarlos a una finalidad pública distinta a la que legalmente corresponden, si bien no se configura el lucro obtenido, si se produce la causación de un daño económico, por lo que deberán ser sancionados económicamente con dos tantos del daño o perjuicio causado.

Cabe mencionar que si el servidor público presunto responsable confiesa su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conozca del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la capacidad de la confesión; en caso de que se acepte la plena validez de la confesión puede operar el beneficio a que alude el artículo 76 de la Ley de la Materia, reduciéndose el monto de la sanción económica a dos tercios de la que debió haberse impuesto originalmente.

Se dará también el mismo tratamiento a los servidores públicos que reciban de particulares cualquier tipo de beneficio con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, pues si bien en estos casos no existe daño o perjuicio al patrimonio de la administración pública, si se configura la obtención de un beneficio o lucro, de modo que su monto será la base para la fijación de la sanción económica que en todo momento será de dos tantos, procediendo también en su favor, dado el caso, el beneficio de reducción de la sanción económica.

En el orden anotado, para el caso de que con la conducta del servidor público infractor se cause un daño económico o perjuicio al

patrimonio federal, el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé en su segundo párrafo que las sanciones económicas establecidas, se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día de su pago, conforme al siguiente procedimiento:

“La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, y El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción”.

Este procedimiento se puede ejemplificar de una manera práctica y objetiva de la siguiente manera:

Importe del lucro obtenido y del daño o perjuicio causado

\$2,000.00

Dos tantos de ese importe

\$2,000.00 + \$2,000.00 = \$4,000.00

Por lo que la cantidad líquida de la sanción impuesta es de \$4,000.00

La cantidad líquida de la sanción económica se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición, que en este caso dicho salario es de \$34.45 diarios, por lo tanto el mensual es de \$1,033.50 así tenemos que:

\$4,000.00

\$1,033.50

= 3.87

veces el salario mínimo

El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente al día de su pago, suponiendo que éste ya fuera de \$40.00 diarios y por lo tanto de \$1,200.00 mensuales, tendríamos:

$$3.87 \times 1,200.00 = \$4,644.41$$

Por lo que el importe de la sanción económica al día de su pago será de \$4,644.41

En resumen, considero que el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones económicas satisface lo previsto en la Constitución Federal, porque al contemplar la ley reglamentaria del título cuarto constitucional la aplicación de dos tantos del lucro obtenido y del daño o perjuicio causado, se pretende que el servidor público sancionado repare con un tanto el daño que haya causado con su proceder indebido, y con el otro, castigar la conducta del infractor que ha lesionado los intereses económicos del patrimonio federal; sin embargo, como veremos a continuación, el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido el de establecer la inconstitucionalidad del artículo 55 de la referida Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

5.3 CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

El título segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros y funcionará en Pleno o en salas, sin que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia integre sala. Cada año tendrá dos periodos de sesiones; el primero a partir del primer día hábil del mes de enero, al último día hábil de la primera quincena del mes de

julio; el segundo, comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, y sus resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de cuando menos ocho votos de los ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo, fracción I del artículo 105 constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos.

La Suprema Corte de Justicia contará con dos Salas, las cuales se componen de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar. Las Salas sesionarán en los mismos periodos en que sesione el Pleno de la Suprema Corte.

Ahora bien, en lo concerniente a la aplicación de sanciones económicas conforme al artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos, sostuvo en el amparo directo en revisión número 513/96.- Miguel Angel Torres Castañeda que: "... de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen una serie de prohibiciones para las autoridades en relación al gobernado, que le impiden a éstas imponer diversas penas, entre otras las multas excesivas, ... que dicho precepto no únicamente se refiere a que la aplicación de las sanciones que prohíbe sean exclusivamente penales,

pues la multa excesiva y la confiscación de bienes es factible decretarlas tanto en tratándose de infracciones penales, como las que ocurren en otras ramas de la normatividad legal, como acontece en las sanciones por ilícitos administrativos fiscales”.

Al respecto, el máximo órgano judicial citó en apoyo a su razonamiento la jurisprudencia número 7/95, visible en las páginas 18 a 19 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, correspondiente al mes de julio de 1995, que es el rubro:

“MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL, NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL.- Es inexacto que la multa excesiva, incluida como una de las penas prohibidas por el artículo 22 Constitucional, deba entenderse limitada al ámbito penal y, por tanto, que sólo opere la prohibición cuando se aplica por la comisión de ilícitos penales. Por lo contrario, la interpretación extensiva del precepto constitucional mencionado permite deducir que si prohíbe la multa excesiva como sanción dentro del derecho represivo, que es el más drástico y radical dentro de las conductas prohibidas normativamente, por extensión y mayoría de razón, debe estimarse que también esta prohibida tratándose de ilícitos administrativos y fiscales, pues la multa no es una sanción que solo pueda aplicarse a lo penal, sino que es común a otras ramas del derecho, por lo que para superar criterios de exclusividad penal que contrarían la naturaleza de las sanciones, debe decretarse que las multas son prohibidas, bajo mandato constitucional, cuando son excesivas, independientemente del campo normativo en que se produzcan.”

Así las cosas, el Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el concepto de multa excesiva a que hace referencia la disposición constitucional mencionada como aquella que: “a) Es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando sobrepasa de lo lícito y de lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para algunos, o bien moderada o leve para otros; por tanto, para que no sea excesiva, debe existir correspondencia entre la cantidad de la multa y las condiciones

económicas del infractor, y debe tomarse en cuenta la gravedad de la falta, porque la finalidad que se persigue con una sanción no es sólo el intimidar al posible infractor o cometer un acto contrario a la ley, sino también la de evitar la reincidencia de aquel que infringe la norma, más no la de extinguir su patrimonio, que es la consecuencia que generaría de manera inevitable, el aceptarse o reconocer como válida la imposición de multas que rebasen la capacidad económica del infractor o que no se adecuan a las condiciones, modalidades, circunstancias o ejecución de la infracción”.

Por tanto, la Suprema Corte consideró: “... para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla tenga posibilidad en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda. Por consiguiente, toda aquella sanción pecuniaria no razonable, es decir, aquélla que no se adecue a través del análisis que realice la autoridad sancionadora de la capacidad económica y la gravedad o levedad del hecho infractor, es excesiva y por ende, contraria al lineamiento prohibitivo que contempla el artículo 22 de la Constitución Federal”.

En las condiciones apuntadas, la Suprema Corte Justicia indicó: “... es inconcuso que el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al no permitir la individualización de la multa a la autoridad sancionadora, es decir, que no permita analizar la capacidad económica del infractor y la gravedad o levedad del hecho infractor, por establecer una multa fija para todas

aquellas personas que cometan la infracción, resulta violatoria del artículo 22 Constitucional, ya que al no permitir la individualización de la sanción, la multa resulta excesiva, tal como ocurre con el artículo 55 antes citado, al establecer una sanción fija equivalente a dos tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados, ya que impide a la autoridad administrativa sancionadora valorar la capacidad económica del infractor y la gravedad o levedad de la conducta del infractor a sancionar; esto es, no permite individualizar y graduar el monto de la sanción, pues no obstante de que a cada particular pueda variar la multa, de acuerdo al monto del beneficio obtenido logrado o daño causado, lo que no permite a la autoridad es considerar la capacidad económica del infractor y la gravedad o levedad del hecho infractor".

En ese sentido, la Suprema Corte aplicó la jurisprudencia número 10/95, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en las páginas 19 a 20 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra dice:

“MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.- Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción. obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoprioritarios y tratamientos desproporcionados a los particulares.”

Finalmente, concluyó que: "... si bien el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece los

elementos que deben tomar en cuenta las autoridades para imponer las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 53 de dicha ley, entre ellas la sanción económica, como son la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, 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, la reincidencia en el cumplimiento de obligaciones y el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones por parte del infractor; lo cierto es, que al establecer el citado artículo 55 una multa fija, fácticamente impide a la autoridad aplicar dichos elementos al momento de imponer la sanción".

Como resultado del juicio de amparo directo en revisión que se comenta, el Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el ocho de septiembre de mil novecientos noventa y siete, aprobó con el número CXL/1997, la siguiente tesis aislada, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial.

“SERVIDORES PUBLICOS, SANCION ECONOMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTICULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL.- De conformidad con el artículo 113 constitucional, la sanción económica que prevé, se impone a los servidores públicos de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, hasta en tres tantos del monto a que asciendan esos trastornos originados por el actuar indebido del infractor, o sea que el Constituyente señaló los elementos a los que la autoridad debe atender para individualizar la sanción, estableciendo como parámetro mínimo el beneficio obtenido o el perjuicio ocasionado y como máximo el equivalente a tres tantos de ello; luego, si el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que, en el caso de las sanciones económicas a los servidores públicos, se aplicarán

dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, es inconcuso que contraviene lo dispuesto en el invocado precepto constitucional, en virtud de que no establece reglas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de graduar la cuantía de la sanción, obligando a la autoridad administrativa a aplicarla de manera fija, lo que le impide ejercer la facultad prudente del arbitrio para individualizarla y cuantificar el monto de la sanción, provocando la aplicación de ésta a todos por igual, de manera invariable e inflexible.”

Amparo directo en revisión 513/96. Miguel Angel Torres Castañeda. 19 de mayo de 1997. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitron y Juan Díaz Romero, Ponente: Juan N. Silva Meza, Secretario: Humberto Benitez Pimienta.

Expuestos que fueron los argumentos jurídicos y constitucionales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en el amparo directo en revisión número 513/96, respecto a la imposición de sanciones económicas en materia de responsabilidades administrativas, consideró que la conclusión a la que arribó nuestro máximo órgano judicial no es del todo afortunada, porque primeramente sus efectos y consecuencias afectan directamente el interés social y el orden público, puesto que la sociedad está interesada en que los actos que tienen por objeto el debido desempeño de la función pública como actividad del Estado y los recursos económicos de que dispone la Administración Pública para cumplir sus finalidades se realicen y administren con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, independientemente del perjuicio que resienten aquellos malos servidores públicos, porque en todo caso, es mayor el que resiente el interés general con la determinación emitida por la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto a la aplicación de sanciones económicas establecida en el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en seguida se analizan los aspectos jurídicos y constitucionales, así como el criterio expuesto por la Secretaria de

Contraloría y Desarrollo Administrativo en el amparo de referencia, por los que el autor de la presente tesis considera que el diverso 55 es constitucional.

5.4 CRITERIO DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO

"Por reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 y vigentes a partir del 1° de enero de 1983, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a la que, con fines de reestructurar las instancias de control para el manejo eficaz y honesto de los recursos de la Nación, se le otorgaron facultades y atribuciones en el orden de control, de carácter normativo, de vigilancia y fiscalización, de evaluación y de índole disciplinaria en lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos".⁽⁶⁶⁾

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como dependencia del Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

El mejoramiento de los servicios a cargo del Estado, la correcta productividad de las empresas públicas y la eficiencia y honestidad en el manejo de los recursos nacionales, no pueden concebirse sin una adecuada planeación, pues como el ejercicio de la función

⁽⁶⁶⁾ Lanz Cárdenas, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1993, p.p. 494 y 495

administrativa tiene una gran importancia, resulta indispensable sistematizar sus actividades y funciones, es decir, adecuarlas a los objetivos del mejoramiento de cada uno de los sectores económicos que conforman el sistema económico total, orientando el control a los propósitos de desarrollo, para ello es fundamental la juridicidad de los actos de los órganos del Estado, al grado que la competencia conste expresamente en la ley, de manera tal que sólo se pueda hacer aquello que la norma expresamente autorice.

Una de las funciones que tiene encomendada la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y que es la que más nos interesa para el estudio del presente trabajo, es aquella que se contrae a la aplicabilidad del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que se materializa y hace consistir en el conocimiento e investigación de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan en los términos que la Ley de la Materia señale y, en su caso, formular las respectivas denuncias ante el Ministerio Público, presentando para tal efecto la colaboración que le sea requerida.

A diecisiete años de funcionamiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es claro que esta dependencia ha afirmado su presencia en el seno de la Administración Pública Federal, manteniendo la continuidad en sus programas de desarrollo y sus mecanismos de control que permiten promover la eficiencia en el servicio público, orientando desde luego su actuación a las necesidades e intereses de la población, respondiendo con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que demanda el país, buscando promover el aprovechamiento y uso racional de los recursos públicos.

Por otra parte, en relación a la aplicación de las sanciones económicas que establece el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el juicio de amparo directo en revisión número 513/96, sostuvo en forma medular que: "... el artículo que regula los requisitos que deben cumplir las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pudiendo verse constreñido por el diverso 22, que es de la misma jerarquía y en principio atañe a otra materia, como es la penal... que el citado artículo 113 constitucional, prevé que la sanción económica puede ascender hasta tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, lo que hace evidente que el numeral 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra ajustado al cuadro normativo aplicable, al señalar que la sanción económica ascenderá a tan sólo dos tantos de los daños causados, lo que lo ubica dentro del parámetro constitucional específico; por lo que en la especie, el artículo 22 constitucional, que prohíbe las multas excesivas no es aplicable, atendiendo al hecho de que este numeral no regula las sanciones económicas impuestas a servidores públicos".

Lo argumentado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo puede verse con mayor claridad si atendemos a dos condiciones esenciales a saber:

- 1.- Quienes son susceptibles de verse afectados por las multas y quienes son afectables por las sanciones económicas. En el primer caso se trata indiscutiblemente de particulares, en el segundo de servidores públicos.

2.- La causa originaria de las multas diverge de aquélla a las sanciones administrativas de orden económico. Las primeras derivan de la inobservancia a una ley ordinaria que puede ser no sólo administrativa, sino también procesal (Códigos de Procedimientos) o sustantiva (como la Ley Federal del Trabajo). Por lo que hace a las sanciones administrativas de responsabilidades como la económica, se generan por la inobservancia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual señala las obligaciones primordiales que todo servidor público debe cumplir, siendo únicamente de índole administrativa.

Además, el único artículo que prevé los requisitos que debe reunir la precitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es el numeral 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma específica que regula la materia, sin que exista razón lógica ni jurídica para aplicar una norma de naturaleza penal como lo es el artículo 22, el cual no prevé la sanción económica impuesta a servidores públicos por actos u omisiones cometidos en ejercicio de sus funciones; además, debe atenderse en primer lugar a lo establecido en el artículo 113 de la Carta Magna, por contener los lineamientos que rigen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y no al artículo 22, por tratarse de una norma de carácter general, que se refiere a multas excesivas impuestas a gobernados, por lo que ni aún por terminología puede considerarse aplicable a lo establecido en el artículo 113 de la propia Ley Fundamental que se refiere a sanciones económicas a que se hacen acreedores servidores públicos con motivo de sus conductas irregulares y que afectan directamente el patrimonio federal, y su aplicación tiene por objeto evitar que se proliferen las conductas que infrinjan las disposiciones de la Ley de la Materia e indemnizar a la hacienda pública federal.

Lo anterior involucra el que las multas tienen un origen jurídico distinto y en consecuencia regulan cuestiones de diversa naturaleza a las sanciones económicas, tan es así, que el numeral 113 constitucional preceptua en forma clara la imposición de sanciones económicas, hasta por tres tantos de los beneficios, daños o perjuicios causados, es decir, imperativamente señala que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinará el monto de la sanción hasta en esa medida.

Así las cosas, las sanciones administrativas de orden económico atienden a los beneficios, daños o perjuicios causados por disposición expresa del artículo 113 constitucional, en tanto las multas atienden a la capacidad contributiva del gobernado, este elemento sin duda distingue con nitidez entre ambos preceptos en función de su base de cálculo, luego entonces, si el artículo 22 constitucional toma como base la idea de capacidad contributiva, es claro que no puede tener injerencia en las sanciones administrativas, que por disposición del artículo 113 de la Ley Suprema toma como base los beneficios, daños o perjuicios causados al patrimonio federal.

Continuando con lo expuesto en el citado juicio de amparo directo en revisión, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo concluyó: "... es evidente la discrepancia existente entre ambos dispositivos constitucionales, tan es así, que el multicitado artículo 22 hace referencia a la capacidad económica del multado, y el 113 que es una norma de carácter específico e imperativo para el legislador, únicamente prevé que las sanciones económicas que se regulan en las leyes de responsabilidades administrativas deben atender al monto del beneficio (que sería indebido) o al daño o perjuicio causado, de tal suerte que si el legislador al expedir la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, hubiese regulado que para la imposición de la sanción económica, se debía atender a la capacidad económica del sancionado o a cualquier otro elemento para graduarla, se estaría transgrediendo en forma flagrante el precepto constitucional que se comenta, por ir más allá de lo que el propio numeral establece, así como perseguir una finalidad distinta o ajena de la que pretende el precepto constitucional de referencia”.

En esa tesitura, resulta incomprensible que para imponer la sanción económica, se tenga que atender a la capacidad económica del servidor público sancionado, en la medida en que los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados pueden ser muy superiores a ésta, ya que si un servidor público con motivo del ejercicio de sus funciones obtiene beneficios adicionales a las contraprestaciones legítimas que el Estado le otorga, las cuales desde luego no va a declarar, de esa forma tendríamos que la capacidad económica sería aparentemente menor a la sanción que se le debe imponer, pero esto no sería lógico, ni justo, ni jurídico, en virtud de que los daños causados con su conducta indebida, serían sufragados únicamente por la administración pública cargando con los perjuicios y daños que se hubiesen ocasionado, porque la capacidad económica del infractor supuestamente no es cuantiosa, y en consecuencia, el servidor público tal vez ni siquiera resienta la sanción, porque al imponerle una sanción económica exclusivamente atendiendo a su capacidad económica (conteniendo de tal forma una ganancia), no restituiría los beneficios obtenidos, ni los daños y perjuicios causados, ya que la sanción que se le impusiere tomando en cuenta tal requisito, sería insuficiente para siquiera resarcir a la hacienda pública, ya no se diga para castigar la conducta irregular; en tal virtud, consideró que no es obstáculo legal el hecho de que la autoridad no observe los elementos a que hace referencia el artículo 54 de la Ley de la Materia para imponer la sanción

económica cuando el infractor con su conducta indebida en el ejercicio de sus funciones obtiene beneficios o causa daños y perjuicios por incumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo, pues basta que haga una simple operación aritmética de dos tantos al monto que ascienden los trastornos ocasionados, según lo dispone el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ejemplificando lo anterior, si un servidor público obtiene un beneficio o causa un daño o un perjuicio por un peso, la sanción económica ascenderá a dos pesos, y si el daño causado suma \$2,000.00 el monto de la sanción ascenderá a \$4,000.00, así tenemos que la sanción económica que se impone no es fija sino que varía en cada caso en especial y la proporcionalidad y equidad de la misma se da con base en los beneficios, daños y perjuicios causados con la conducta observada por el infractor.

A mayor abundamiento, cabe destacar que el principio de equidad que rige la materia fiscal, se refiere única y exclusivamente a tratar de manera igual a quienes se encuentran en igual situación, principio que se cumple en los artículos 113 constitucional y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en virtud de que cualquier servidor público que obtenga un beneficio o cause un daño o perjuicio económico será sancionado atendiendo al monto de aquéllos; es en ese sentido, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que tratándose de sanciones económicas que atienden a un porcentaje fijo, resultan proporcionales y equitativas, ya que la sanción será mayor, igual o menor dependiendo de la cuantía de su base, señalando al respecto que se respeta el principio de equidad desde el momento en que se establece el mismo trato para todos los obligados, los que son iguales, por lo que al hecho generador de la obligación se refiere.

“RECARGOS MORATORIOS PREVISTOS POR EL ARTICULO 5° DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1989, PROPORCIONALES Y EQUITATIVOS.- El hecho generador de cubrir los recargos moratorios, conforme a lo previsto por el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, lo constituye el no cubrir las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales. Por tanto, tratándose de los recargos moratorios, la proporcionalidad debe determinarse atendiendo al monto de la contribución no cubierta oportunamente de lo que se sigue que al establecer el artículo 5° de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1989, un porcentaje fijo sobre dicho monto para calcular los recargos, se da cumplimiento al principio de proporcionalidad, ya que se logra que la indemnización que debe recibir el fisco federal por la falta de pago oportuno de la contribución esté en relación con el perjuicio sufrido, que será mayor, igual o menor dependiendo del monto de la contribución pagada fuera del plazo legal y, asimismo, se respeta el principio de equidad pues se establece el mismo trato para todos los obligados al pago de los recargos por mora, los que son iguales por lo que al hecho generador de la obligación se refiere en tanto todos incurren en mora.”

Tesis Jurisprudencial LXIV, visible en la página 31 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 57, septiembre de 1992, Octava Época.

Finalmente, dentro del contexto analizado, se colige que el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no es inconstitucional, porque la aplicación de sanciones económicas que el propio ordenamiento impone de dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, no rebasa el límite de tres tantos que establece el artículo 113 constitucional, pues la norma sancionadora fija su aplicación económica en un punto medio, como lo es la de dos tantos, con lo que se pretende indemnizar al patrimonio federal y castigar a aquél que con su conducta indebida pone en riesgo la estabilidad económica de la nación, ya que en un Estado de Derecho se debe castigar con toda firmeza a aquellos servidores públicos que en lugar de servir al país, se sirven de él para satisfacer intereses personales, siendo conveniente suprimir esas prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley de la Materia o las que se dicten con base en ella.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Al estudiar las Constituciones expedidas en 1824, 1857 y 1917, se advierte una singular vinculación histórica a pesar de las particulares circunstancias que existieron en los diversos momentos de la vida del pueblo mexicano, es en esta última en donde se ratificó la fe en el federalismo y en las libertades que conlleva, retomando de las Constituciones de 1824 y 1857, la idea total de que las responsabilidades de los servidores públicos son eje de las instituciones democráticas, además de que estableció las bases para expedir los ordenamientos que estructuraran sistemas de fiscalización, control y evaluación tanto en la hacienda pública como en el régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

SEGUNDA.- Con el programa de gobierno de la "Renovación Moral de la Sociedad", expedido durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se efectuaron modificaciones legales en la Constitución de nuestro país, principalmente en cuanto a la actuación de los servidores públicos, así como en lo relativo a la fiscalización, control y evaluación del gasto público, con el propósito fundamental de robustecer una administración pública honesta, eficaz y eficiente, que sirviera para incrementar la participación ciudadana y la confianza en una autoridad que vitalice la convivencia social.

TERCERA.- Del nuevo sistema de responsabilidades administrativas, se advierte la adopción del concepto de servidor público en sustitución de los de funcionario y empleado público, con el objeto de que la propia denominación indique la naturaleza de servicio a la sociedad que comporta cualquier empleo, cargo o comisión; en consecuencia desaparece la distinción que existió en la legislación

anterior entre altos funcionarios y los demás empleados. No obstante, en la actualidad se da un tratamiento diferente a algunos servidores públicos según su jerarquía, al hacerlos sujetos del juicio político o de la declaración de procedencia.

CUARTA.- El título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases jurídicas para eliminar de la actuación de los servidores públicos la arbitrariedad, la incongruencia, la confusión, la inequidad y la ineficiencia, sin lesionar los valores superiores del servicio, y al reformarse los artículos de este título se consignó el principio igualitario en las obligaciones y en las responsabilidades a que están sujetos los servidores públicos.

QUINTA.- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene como objeto primordial reglamentar y hacer efectivas las disposiciones contenidas en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para precisar el marco de actuación de los servidores públicos, así como los instrumentos de control y evaluación que deben ponerse en práctica, determinar las obligaciones de quienes detentan algún cargo o prestan un servicio en la Administración Pública, a efecto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de establecer las sanciones aplicables por el incumplimiento de sus obligaciones, los procedimientos y las autoridades para imponerlas.

SEXTA.- Es claro que los procedimientos para hacer valer los diferentes tipos de responsabilidades son autónomos, con la única salvedad de que no se podrán imponer dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. En efecto, la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da

nacimiento a la responsabilidad del servicio público incumplido, la que puede ser del orden civil, cuando el servidor público con sus actos u omisiones realizados durante el ejercicio de sus funciones genera daños a los particulares, los que deberán ser demandados conforme a las normas del derecho civil; del orden penal, tiene lugar por delitos que sólo con la calidad de servidor público se pueden cometer, o bien, por actos en los que se considera como una agravante la circunstancia de que el sujeto activo desempeñe una función pública; del orden político, cuando el servidor público en ejercicio de sus funciones incurre en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses fundamentales o de su buen despacho y, del orden administrativo, cuando la conducta de éste es cometida en contravención al catálogo de obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

SEPTIMA.- Con la emisión de la normatividad correspondiente y la estrecha relación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con los Organos de Control Interno en las dependencias y entidades, se ha dado un adecuado seguimiento y control a la utilización de los recursos públicos, vigilando el estricto cumplimiento a las disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria y, cuando ha sido necesario, se ha reforzado su acción con auditorias en aquellos renglones prioritarios en donde puedan detectarse malos manejos.

OCTAVA.- A fin de evitar confusas interpretaciones entre los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en cumplimiento a los principios de equidad y justicia, se debe establecer en el artículo 55 el mínimo y máximo entre los que deberá oscilar la aplicación de la sanción económica, considerando para ello los elementos de juicio previstos en el artículo

54 de la citada Ley Federal de Responsabilidades, por lo que propongo que el primer párrafo del artículo 55 quede de la siguiente manera:

“Artículo 55.- En caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47, se aplicarán hasta tres tantos del lucro obtenido y/o de los daños y perjuicios causados, para tal efecto deberán observarse los elementos a que hace referencia el artículo anterior”.

Esta propuesta queda justificada, porque si bien el artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no contraviene lo dispuesto en el artículo 113 constitucional, al no exceder su aplicación económica de los tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados, establecido en éste último numeral; la reforma a la ley permitirá que la autoridad administrativa tome en cuenta ciertos elementos para determinar individualizadamente la sanción económica que corresponda, manejando como base de cálculo el beneficio obtenido o perjuicio ocasionado por el actuar indebido del servidor público, es decir, lo mínimo de la sanción y lo máximo hasta tres tantos de esos beneficios obtenidos y/o perjuicios ocasionados de acuerdo con las exigencias de cada caso.

BIBLIOGRAFIA

a) LIBROS

BAEZ MARTINEZ, Roberto.- Manual de Derecho Administrativo, 1ª edición, Editorial Trillas, México 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, 8ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.

CALZADA PADRON, Feliciano.- Derecho Constitucional, 7ª edición, Editorial Harla, S.A., México 1990.

CARDENAS, Raúl F.- Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1982.

CARRANCA TRUJILLO, Raúl.- Derecho Penal Mexicano, Parte General, 19ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1997.

COLIN SANCHEZ, Guillermo.- Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 15ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto.- El Sistema de Responsabilidad de los Servidores Públicos, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho, 43ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

GOMEZ LARA, Cipriano.- Teoría General del Proceso, 9ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1996.

GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1990.

LANZ CARDENAS, José Trinidad.- La Contraloría y el Control Interno en México, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

MADRID HURTADO, Miguel De La.- El Marco Legislativo para el Cambio, 1ª edición, Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México 1983.

MARGAIN M., Emilio.- El Recurso Administrativo en México, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

MORALES PAULIN, Carlos.- Derecho Burocrático, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

MORENO, Daniel.- Derecho Constitucional Mexicano, 12ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

ROJINA VILLEGAS, Rafael.- Compendio de Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones, 18ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

SERRA ROJAS, Andrés.- Derecho Administrativo, 15ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1992.

TENA RAMIREZ, Felipe.- Leyes Fundamentales de México, 21ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1998.

_____.- Derecho Constitucional Mexicano, 28ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis.- El Control de la Administración Pública en México, 1ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1996.

b) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

COUTURE, Eduardo.- Vocabulario Jurídico, 11ª edición, Editorial Depalma, Buenos Aires 1993.

PINA VARA, Rafael De.- Diccionario de Derecho, 23ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1996.

CAPITANT, Henri.- Vocabulario Jurídico, 14ª edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires 1993.

PALLARES, Eduardo Jacinto.- Diccionario de Derecho Procesal Civil, 20ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.

Diccionario de la Lengua Española, Tomo I, edición XX, Madrid 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano, 6a edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Editorial Driskill, S.A., Buenos Aires.

c) ARTICULOS DE REVISTAS

Varios Autores.- Vid. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, INAP, Serie Praxis, No. 60, México 1984.

Internet. www.secodam.gob.mx

d) DOCUMENTAL

Colección de Documentos, LIII Legislatura, Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Impreso en Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 1982.

Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público, Unidad de Comunicación Social de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1994.

Renovación Moral de la Sociedad 1982.- Secretaria de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México 1988.

e) LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Amparo.

Código Fiscal de la Federación.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Penal para el Distrito Federal.

Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Diario Oficial de la Federación de 28 de Diciembre de 1982 y 11 de Febrero de 1983.

e) JURISPRUDENCIA

FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICION LEGAL PARA IMPONER SANCIONES AL SERVIDOR PUBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD. (Pleno de la Suprema Corte, Tesis I.4o.A.843 A, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV-II Febrero, p. 340)

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, LA DESTITUCION DE LOS. DEBE HACERSE CONFORME A LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (Pleno de la Suprema Corte, Tesis IV.2o.8 A, Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Octubre de 1995, p.649)

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FACULTADES DE LAS. (Tesis XXIX, Semanario Judicial de la Federación, p. 669)

PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PUBLICOS. GARANTIA DE AUDIENCIA. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a época, Año I. No. 6, junio de 1988, p. 38)

PROCEDIMIENTO. LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a época, Año VIII. No. 87, marzo de 1995, p. 45)

SERVIDORES PUBLICOS. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EMPLAZAR A LOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 64, FRACCION I DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES. (Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sustentada al resolver la Revisión Fiscal 924/95, (Tesis

I.40.A.48 A, Tomo II, Octubre de 1995, p. 634, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta)

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. (Tesis Jurisprudencial No. VI. 2°. J/43 visible a foja 769, Tomo II, marzo de 1996, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación).

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. (Tesis Jurisprudencial No. XX. 1°. 92K visible a foja 334, Tomo XIV, septiembre de 1996, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación).

INCIDENTE DE SUSPENSION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION. NO ES PROCEDENTE CONTRA RESOLUCIONES EMITIDAS CON BASE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a época, Año VIII. No. 86, febrero de 1995, p.p. 55 y 56)

CONCEPTO DE AGRAVIO. REQUISITOS QUE DEBE REUNIR. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No. 62, p. 648)

RECURSO DE REVOCACION PREVISTO POR EL ARTICULO 71 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a época, Año II. No. 13, enero de 1989, p. 45)

TRIBUNAL FISCAL, SUS SENTENCIAS NO DEBEN OCUPARSE DE CONCEPTOS DE ANULACION QUE REFIEREN CUESTIONES NO PROPUESTAS EN EL RECURSO ORDINARIO, POR NO FORMAR PARTE DE LA LITIS. (Contradicción de tesis 23/92. Entre las sustentadas por el Primero y Segundo Tribunales Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, 16 de marzo de 1993, Mayoría de 4 votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Fausta Moreno Flores. Srio: Rolando González Licona)

REINSTALACION, ACCION DE. COMPETENCIA DE LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y NO DEL TRIBUNAL FISCAL. (Semanario Judicial de la Federación de enero-junio de 1988, p. 586)

MULTA EXCESIVA PREVISTA POR EL ARTICULO 22 CONSTITUCIONAL, NO ES EXCLUSIVAMENTE PENAL. (Pleno de la Suprema Corte, No. 7/95, 9a época, Tomo II, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, julio de 1995, p.p. 18 y 19)

MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. (Pleno de la Suprema Corte, No. 10/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, p.p. 19 y 20)

SERVIDORES PUBLICOS, SANCION ECONOMICA IMPUESTA A LOS. EL ARTICULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, AL NO FACULTAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL EJERCICIO DEL ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. (Pleno de la Suprema Corte, Tesis aislada No. CXL/1997, 8 de septiembre de 1997)

RECARGOS MORATORIOS PREVISTOS POR EL ARTICULO 5° DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1989, PROPORCIONALES Y EQUITATIVOS. (Tesis Jurisprudencial, No. LXIV, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, No. 57, 8a época, septiembre de 1992, p. 31)

Amparo Directo en Revisión No. 237/94, Federico Vera Copca y otro.- 23 de Octubre de 1995, Ponencia del C. Ministro Lic. Juan Díaz Romero. Sria. Lic. Adriana Campuzano Ortiz.

Amparo Directo en Revisión No. 513/96, Miguel Angel Torres Castañeda.- 19 de Mayo de 1997, Unanimidad de nueve votos (Ausentes Mariano Azuela Gúitron y Juan Díaz Romero).- Ponente: Juan N. Silva Meza. Srio: Humberto Benitez Pimienta.