

168
2 ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 81 DE LA
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARTÍN LEYTE CORONEL

ASESORES DEL SEMINARIO :
LIC. LEOPOLDO GARCIA BERNAL
LIC. DAVID ROMERO HERNÁNDEZ
LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ

MEXICO.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Este trabajo es el esfuerzo y cariño para mis familiares.

ANGÉLICA	FRANCISCO
REYNALDO	ENRIQUE
ANDRÉS	VERÓNICA
ANA MARÍA	VERÓNICA
MARÍA DE JESÚS	TOÑO
ROSA	LUPE
JOSÉ	AURORA
Y A LA MÁS PEQUEÑA LETICIA	

Este es el resultado, de una pareja, la cual admiro y respeto, misma que me alimentó y me formó como un ser humano sensible y siempre respetuoso de todos los principios que éstos forjaron en mí y a los cuales les debo todo lo que soy, no importa donde se encuentren siempre velarán por mí, a mis padres:

JOSÉ LEYTE y MARÍA CORONEL

“Con todo el corazón a los pequeños, los cuales algún día llegarán a ser la fuente más grande de los logros familiares y de los que espero en un futuro, las más grandes satisfacciones”.

ROMÁN	NANCY
MARÍA VERÓNICA	MANOLO
DANAÉ	CARLOS
MÓNICA	VANESA
EDUARDO	JORGE
JESIKA	ARTURO
ERIKA	ARIEL
ANGÉLICA	ENRIQUE

En la dirección de la presente tesis los CC. LIC. LEOPOLDO GARCÍA BERNAL, LIC. DAVID ROMERO HERNÁNDEZ Y LIC. MANUEL MORALES MUÑOZ.

En especial a todas aquellas personas que me dieron su apoyo para realizar la presente tesis y a una en particular:

CAROLINA

A mis amigos:

LIC. J. ERNESTO INFANTE QUINTANILLA

A quien considero que más que un amigo, ha sido un maestro, mismo que me ha guiado por el camino de la honradez y del esfuerzo a cumplimentar mis metas laborales como profesionales, al que le estoy eternamente agradecido.

DRA. AUREA SERVÍN GALINDO
LIC. JOSÉ LUIS ALEJANDRE OSORNIO
BLANCA ESTELA SÁNCHEZ PIÑA
ALEJANDRO GONZÁLEZ CASTILLO
CARLOS ALBERTO MONGE MALDONADO
RAFAEL BECERRIL AMAYA

Dedico esta tesis a todos aquéllos servidores públicos, sin los cuales no hubiese sido posible la realización de esta investigación y en especial a los que de alguna manera al no presentar su declaración de situación patrimonial, tratan de infringir la Ley y pretenden acrecentar día con día la corrupción en las instituciones de gobierno.

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	---

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL REGISTRO PATRIMONIAL EN MÉXICO

1.1 ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS	5
1.2 ÉPOCA COLONIAL	7
1.3 EL MÉXICO INDEPENDIENTE	10
1.4 EN LA ACTUALIDAD	16

CAPÍTULO II

LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL REGISTRO PATRIMONIAL

2.1 CONCEPTO DE PATRIMONIO	20
2.2 PERSONAS OBLIGADAS	21
2.3 PLAZOS Y CONDICIONES PARA PRESENTAR DECLARACIÓN	23
2.4 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO	24
2.5 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO	25
2.6 LA DISTINCIÓN ENTRE EMPLEADO Y SERVIDOR PÚBLICO DE CONFIANZA	26

	PÁGINA
2.7 TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DEL EMPLEADO DE CONFIANZA	28
2.8 LAS RELACIONES: ADMINISTRACIÓN-ADMINISTRADOS	30
2.9 LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA	31
2.10 LOS DERECHOS PÚBLICOS SUBJETIVOS DEL ESTADO Y DEL GOBERNADO	34
2.11 INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS SIMPLE	37
2.12 DERECHOS Y OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS	43

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

3.1 CONCEPTO DE LEY	47
3.1.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SENTIDO FORMAL Y MATERIAL	47
3.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	48
3.3 TIPOS DE SANCIÓN	55
3.4 LA FORMA DE APLICACIÓN DE LAS DIVERSAS SANCIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	80

CAPÍTULO IV

CONTROVERSIA EXISTENTE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 CONTROVERSIA EXISTENTE ENTRE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES Y EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	93
--	----

	PÁGINA
4.2 CONTROVERSIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 47 FRACCIONES XVIII Y XIX; 53, 64 Y 73, CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	97
4.3 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA	107
4.4 AMPLIACIÓN DEL ARTÍCULO 81 (LA OPCIÓN JURÍDICA)	109
 CONCLUSIONES	 114
 BIBLIOGRAFÍA	 120

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la ciudadanía está cada día más al tanto de lo que ocurre en nuestro país, por lo cual es necesario que nuestros funcionarios, demuestren fidedignamente los beneficios que el Estado les proporciona por la función desempeñada, la cual debería ser acorde con su grado ostensible de riqueza por la prestación de determinados servicios profesionales, provocando ello la búsqueda, por parte del Estado de mecanismos con sistemas más confiables para dar a conocer al ciudadano, el grado de bienes acumulados por cada servidor público, durante un determinado tiempo de gestión. En México, ante el nivel extensible de patrimonio de los funcionarios públicos, la mayoría de nuestros ciudadanos se preocupan por frenar la corrupción, misma que les impide acceder a una fuente de empleo digno con objeto de alimentar a sus familias, de donde surge la necesidad de conocer el desempeño de dichos funcionarios durante su gestión, así como el grado de capital acumulado, cuyo nivel denigra y deteriora a nuestras instituciones públicas.

De esto es en gran medida responsable nuestra Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, al no implementar un sistema confiable para el ciudadano, con el fin de que éste pueda tener conocimiento del patrimonio de cada servidor público, tanto al ingresar a cualquier dependencia, como al dejar el cargo, para que en el momento de saber acerca de la desbordante fortuna de

nuestros funcionarios, la ciudadanía lo denuncie y, así, permitir a la SECODAM realizar la investigación correspondiente, con objeto de conocer modalidades en que dichos servidores públicos obtuvieron su riqueza material.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario efectuar las reformas jurídicas pertinentes, con el propósito de que los funcionarios o empleados públicos a quienes se obligue presentar la declaración de situación patrimonial, lo hagan conscientes de que detrás de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, estará la supervisión de todos y cada uno de los ciudadanos que hacen posible cubrir las percepciones de dichos funcionarios y servidores públicos.

El objetivo de este trabajo estriba, en primer lugar, en la obtención del Título de Licenciado en Derecho por la UNAM; y en segundo lugar, proponer una reforma al Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual en sus dos últimos párrafos enuncia la sanción que se deberá de imponer a los empleados, presuntos responsables u omisos, pero olvida establecer la forma de aplicación de dicho procedimiento, mediante el cual se deberá de llevar a cabo la implementación de dichas responsabilidades, por lo que recomiendo realizar una modificación a los últimos párrafos del Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales se encuentran actualmente de la siguiente forma “si transcurrido el

plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiera presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III". y para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a la que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año con la intención de que al imponer la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo una sanción a los diversos servidores públicos, éstos no tengan la más mínima posibilidad de evadirla, en aras de la justicia, al no cumplir con el requerimiento consistente en la declaración de situación patrimonial y así continuar con su creciente enriquecimiento ilícito.

En el desarrollo del trabajo se estudia de manera general el registro patrimonial en México, por considerar que es un punto medular de interés, cuya investigación nos conduce a conocer dicho instrumento jurídico, ya que es en la acumulación de grandes cantidades de bienes por parte de un servidor público, donde se reflejan los grandes problemas sociales, económicos y jurídicos del país.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL REGISTRO PATRIMONIAL EN MÉXICO

- 1.1 ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS**
- 1.2 ÉPOCA COLONIAL**
- 1.3 EL MÉXICO INDEPENDIENTE**
- 1.4 EN LA ACTUALIDAD**

CAPÍTULO I

1.1 ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS

En la época de los aztecas, el control de la hacienda pública se encontraba a cargo del "**cihuacoatl**, un personaje que era la máxima autoridad de la organización fiscal, y a su vez éste contaba con mandos inferiores llamados **hueycapixque** o **calpixqui** mayor, el cual estaba encargado de recolectar todo lo que los **calpixquis** menores le entregaban, así como llevar el control de las cuentas en los libros respectivos." (1)

La función de estos recaudadores se extendía también a los campos de batalla, ya que éstos contaban a los cautivos de guerra, los muertos propios; haciendo cuenta del despojo adquirido a otros pueblos y daban razón de las hazañas realizadas, rindiendo cuentas al **Tecuhtli** de México. Concluida la guerra, los aztecas imponían un tributo a los pueblos conquistados, y realizaban el nombramiento de los recaudadores o **calpixqui**, mismo que llevaba cuenta de todo lo ocurrido así como lo gastado o lo adquirido.

RESPONSABILIDAD DE LOS DEMÁS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN: Los aztecas implantaron un mecanismo como medio de

(1) Alfredo Chavero, **México a través de los siglos**, Libro Cuarto, Capítulo XIII, Editorial Cumbre, 1958, pp. 650 - 652.

control sobre los demás funcionarios de la Administración y en especial sobre los jueces, el cual consistía en realizar una adecuada selección de quienes habían de impartir justicia.

“Tenían sumo cuidado de la pacificación del pueblo y de la aplicación de sentencias, litigios y pleitos que se daban entre las gentes de la comunidad, eligiendo para esto gente de la nobleza, ejercitada en los casos de la guerra experimentados en los trabajos de las conquistas, además de ser seleccionados, deberían ser de buenas costumbres y criados en los monasterios del **Calmeacac**, prudentes, sabios y tener residencia en palacio, escogidos por el señor para que fuesen jueces. Tomándose en cuenta que éstos no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, o de invitar a personas; ni apasionados.”⁽²⁾

Por otra parte, cabe manifestar que la remuneración que se hacía a los jueces por gracia del rey, consistía en cierta cantidad de efectos y comestibles, así como el derecho a un legado de tierras benéficas para el oficio que éstos desempeñaban, en las cuales sembraban y podían coger los mantenimientos necesarios para alimentar una familia, lo que en suma permitía formar un medio preventivo para evitar la corrupción en estos funcionarios, formando parte de este menaje los **mayehues**, los cuales eran gentes que formaban parte de la tierra, se encargaban de su cultivo y de proporcionar agua y leña para las

⁽²⁾ Fray Bernardino de Sahagún. *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, Tomo I, Libro Octavo, Capítulo XVII. Pedro Robledo, 1938, pág. 317.

casas de los jueces; estaban libres de tributo, ya que el **tlatoani** se encargaba de su sustento y alojamiento, recibiendo productos y servidumbres del pueblo, según la calidad y cargo de cada uno.

“Otra de las medidas para evitar la corrupción era la de mantener en los tribunales a los jueces desde que iniciaba el día hasta que oscurecía, aunada a otra como la pena capital contra los prevaricadores de la justicia, se tomaba la puntualidad de sus ejecuciones y la vigilancia de su soberano a través de juntas periódicas en las que tenían la obligación de dar cuenta de los litigios pendientes”.⁽³⁾

1.2 ÉPOCA COLONIAL

Los antecedentes sobre los que descansa la administración pública radican sustancialmente en los órganos superiores. El Rey poseía en su calidad de señor absoluto, facultades de delegar, conservando algunas, por ejemplo su derecho de fijar el sistema de explotación minera, de señalar cuáles debían ser las granjerías reales y, desde el punto de vista fiscal, establecer los impuestos que estimara convenientes, o a ceder parte de los ingresos procedentes de éstos, por lo que gran parte de la administración, la que se refería al impulso de la hacienda pública; era controlada por éste, en lo que corresponde a los demás

⁽³⁾ Alfredo Chavero. Op. Cit., pág. 655.

órganos de administración o autoridades gubernamentales que lo representaban en los nuevos territorios.

Una vez delimitada la esfera de actividad de los organismos fiscales, la participación directa del Rey desde el punto de vista de la administración de la hacienda, siguió siendo muy importante en algunos aspectos, el más relevante fue, sin duda, la fijación de los gastos de la hacienda, materia en la cual el monarca mantuvo siempre la iniciativa. En este punto el Rey establecía los salarios de los distintos funcionarios, cuya cuantía sólo podía modificarse por disposición real, prohibía por otra parte, a las autoridades de Indias, la concesión de mercedes pecuniarias sin su previo consentimiento, al mismo tiempo que les exigía autorización expresa para que pudieran efectuar gastos extraordinarios.

NOMBRAMIENTO DE LOS OFICIALES REALES: Correspondía siempre al Rey, a propuesta de los Consejos de Indias, con excepción del periodo comprendido entre los años de 1571 al 1591, en que muchos de estos nombramientos fueron realizados por el presidente del Consejo de Indias.

Esta decisión del Rey de reservarse para sí el nombramiento de los funcionarios, se debió a la importancia que se daba a los asuntos del fisco, por lo que únicamente eran concedidos, a personajes de la vida burocrática,

muchas veces con estancia en la corte, el oficial real recibía un título que lo facultaba para el cargo. además una instrucción. El título señalaba de modo general su derecho al cargo con todas las honras, gracias, mercedes, franquezas, libertades, exenciones, primicias, prerrogativas e inmunidades, mismo que ordenaba se le reconociera su retribución económica anual, su facultad de nombrar teniente, estando justamente impedido, y la cantidad que debía depositar con carácter de fianza, en tanto que la instrucción contenía en detalle sus obligaciones específicas.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS REALES: La obligación de dedicarse únicamente al desempeño de sus tareas administrativas, adoptó en las leyes una forma negativa al no poder asistir a descubrir minas; no podían aceptar comisiones especiales de los virreyes, gobernadores o audiencias; no podían desempeñar funciones políticas o judiciales.

“Dentro de esta idea de independencia, existían otras prohibiciones, los oficiales reales no podían casarse con hijas, hermanas o parientes dentro del cuarto grado, de los otros oficiales de los mismos distritos bajo la pena de privación del oficio y de inhabilitación para tener otro; y tanto ellos, como sus

hijos; hermanos ocupados, por sí o por otras personas, no podían tener minas o ingenios ni entrar en compañías con otros, dentro del distrito del oficial real.”⁽⁴⁾

Una prohibición más, lo era el que el oficial real no podía realizar ninguna clase de tratos comerciales, obedeciendo esta restricción al propósito de evitar el empleo de fondos reales.

1.3 EL MÉXICO INDEPENDIENTE

En esta época no existió un órgano especializado de la administración pública con autonomía funcional, por lo que se propone analizar sus facultades y obligaciones.

A principios del año de 1824, tenía el cargo la Junta Provisional Gubernativa, la cual disponía las instrucciones que tendrían que cubrir los intendentes para la remisión de los informes de ingresos y egresos que cada quince días, deberían presentar a las tesorerías principales así como foráneas.

⁽⁴⁾ Colección de Órdenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos Generales de la Nación Mexicana, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, tomo 1, 2ª ed., México, 1829, pág. 105.

Por otra parte, las atribuciones de los comisarios consistían en el cobro y distribución de los productos de las rentas y contingentes de los Estados, así como en la administración inmediata de las rentas de pólvora y de salinas, de los productos de la renta del tabaco que pertenecían a la Federación, de las fincas y cascos nacionales. El fiel y exacto desempeño de los cargos por parte de los empleados de Hacienda, era garantizado con el otorgamiento de fianzas, además de que para sus ascensos necesitaban acompañar a sus instancias de una certificación de la primera autoridad política del pueblo de residencia, contratada en primer término, de que en cuanto había sido ostensible, por lo que este ejercía de manera fiel su empleo, dando cumplimiento a las leyes y órdenes del gobierno general, y en segundo lugar, de que existía la veracidad al respecto de haber respetado y observado en su caso las leyes del Estado.

TESORERÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN: La tesorería, que hasta el año de 1824 se había llamado Tesorería General del Ejército Hacienda Pública, se denominó a partir de la especificación de la citada Ley del 16 de noviembre del año antes indicado, Tesorería General de la Federación. A esta oficina debían entrar, física o virtualmente, todos los productos de las rentas, los contingentes de los Estados y las cantidades de cualquier procedencia de que pudiese disponer el Gobierno Federal, excepción hecha de los gastos de administración de rentas, los cuales eran pertenecientes al crédito público.

Los administradores de rentas debían entregar los productos liquidados de ellas en la caja de las comisarías respectivas, y éstas remitir a la Tesorería General los estados de sus existencias a principios de cada mes, los ministros de la Tesorería se harían cargo de dichas sumas en los libros correspondientes, así como de publicar con esos datos, estados mensuales y anuales en los que constaran todos los ingresos, egresos, existencias de los caudales de la Federación en todos los puntos de la República. Es importante consignar que en la Ley de referencia, se facultó al Ejecutivo para enviar visitadores a los lugares que estimare conveniente con el fin de residenciar a los empleados de la Federación, examinar sus cuentas, suspenderlos con apego a la Ley, y entregar al tribunal competente a los que resultaran culpables.

DESCENTRALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN HACENDARIA: También como consecuencia de esta nueva obligación impuesta a la Tesorería, la Ley citada en último término, estableció en esta oficina una sección llamada Cuenta General, que debería desempeñar parte de las funciones anteriormente encomendadas al Departamento de Cuenta y Razón.

Merecen consignarse las siguientes medidas de control establecidas en la Ley del 26 de octubre de 1830: se encontraba impedido para ser ministro o empleado en la Tesorería General, quien hubiese malversado alguna vez caudales ajenos, públicos o privados. Los ministros eran responsables de todos

los fondos que se custodiaban en la Tesorería y de los pagos que se verificaban, estando obligados a caucionar su responsabilidad a satisfacción en cantidad de veinticuatro mil pesos con las correspondientes fianzas y acreditar anualmente la idoneidad de sus fiadores. Participaba de esta misma obligación el cajero pagador, quien debía caucionar su responsabilidad a satisfacción de los ministros en cantidad de diez mil pesos. Todos los cuales ingresaban en la Tesorería y eran depositados en arca de tres llaves, de las cuales tenía una cada ministro y la otra el cajero pagador, por lo que este último y los ministros estaban sujetos a responsabilidad mancomunada.

Una última y por demás importante medida de control, consistía en que los ministros y demás empleados de la Tesorería no podían recibir fuera del sueldo que les señalaba la Ley, ninguna cosa bajo el título de adehala, gratificación u obsequio so pretexto alguno, siendo privado de su empleo quien contravenía esta disposición.

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN:

Durante el periodo de 1917 a 1926 en que surgió este departamento, el cual únicamente se encargaba de llevar a cabo el registro de personal que se encargaba del manejo de fondos, esta sección registraba los nombramientos expedidos a favor de funcionarios, empleados y agentes del Gobierno Federal; las fianzas, prórrogas y ampliaciones que expedían las compañías autorizadas al efecto, para caucionar el manejo del citado personal; vigilaba que se

acreditaran en forma legal la supervivencia e idoneidad de los fiadores, así como también las prórrogas y ampliaciones de las fianzas que se otorgaban, cuya calificación estaba reservada al departamento.

En el segundo periodo de 1926 a 1932, surgió la nueva Ley del Departamento de Contraloría, esto obedeció a que la ley del 25 de diciembre de 1917, no establecía las competencias ni las atribuciones de fiscalización y control previo, con la nueva Ley se creó el registro de funcionarios y empleados federales, el cual tenía por objeto proporcionar a las oficinas federales las tarjetas de control para que realizaran la inscripción de su personal, con la finalidad de formular el registro general del personal, debiendo remitir cualquier movimiento en su personal y explicando en cada caso los motivos para inscribirlos en el registro.

En el año de 1917, en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. quedó establecida la responsabilidad de los servidores públicos, pero no fue sino hasta el año de 1940, en el que se consagró un capítulo especial, el cual reglamentaba la parte final del Artículo 111 Constitucional, en el que se establecía el procedimiento de investigación en caso de denuncia contra los funcionarios por enriquecimiento inexplicable, para cuya efectividad no debía aplicarse, sólo en caso de que pudiera probarse que el enriquecimiento era producto de un ilícito, sino además en todos aquellos en

los que no fuera posible lograr la prueba del acto o del origen del enriquecimiento, ya sea por que éste no hubiera dejado huella o sea producto de otra acción, aunque sin constituir delito no fueran los actos legítimamente para adquirir algunos bienes muebles o alguna otra propiedad.

Por otra parte es de manifestarse que, mediante decreto de fecha 30 de diciembre de 1952, y con entrada en vigor el día 7 de enero de 1953, fue reformado el Capítulo II, del Título Sexto de la Ley de Responsabilidades de 1940 y en el Capítulo II del Título Quinto de la de 1980, incluyéndose un precepto de términos, los cuales casi no tuvieron variaciones entre uno y otro ordenamiento, en el que se disponía que todo funcionario o empleado del sector público, al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, debía bajo protesta de decir verdad realizar una manifestación ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, en su caso, de sus bienes tales como propiedades, bienes raíces, depósitos en cuentas bancarias, asociaciones, bonos, con la finalidad de que las autoridades competentes estuvieran en aptitud de comparar el acervo que constituye su patrimonio, antes de tomar dicho encargo y durante el ejercicio de éste, así como una vez que el servidor público haya dejado el desempeño del cargo encomendado.

Para tal efecto, al darle a conocer la designación que le correspondía a los empleados o funcionarios sujetos a este tipo de régimen, se les haría saber que

disponían de un plazo de sesenta días para realizar el trámite de manifestación de sus bienes, en el entendido de que una vez transcurrido el plazo, quedarían sin efecto los nombramientos respectivos.

Asimismo, se les hacía del conocimiento que tenían el mismo plazo al concluir el desempeño de algún cargo de confianza, por lo que posteriormente se redujo a treinta días, para hacer la segunda manifestación ante la autoridad correspondiente, transcurrido ese tiempo y habiendo omisión, el funcionario encargado de la revisión, daría instrucciones al Ministerio Público para que procediera a la investigación del patrimonio del servidor público que recurriera en la no presentación, y así verificar la procedencia de sus bienes y la legalidad de su adquisición.

1.4 EN LA ACTUALIDAD

Esta obligación está contemplada en el Título Cuarto Constitucional en materia de sujetos de responsabilidad en el servicio público y las obligaciones en el servicio público, asimismo en el Título Cuarto, Capítulo Único de los Artículos 79 al 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no existiendo aparentemente ningún cambio en su estructura, al obligar al personal a partir del jefe de departamento hasta los niveles superiores, no obligando al personal operativo a que presenten este tipo de

declaración debido al grado de responsabilidad, considerándose también en el Artículo 47, fracción XVIII, la obligación de presentar la declaración patrimonial.

Como se puede observar a través de nuestra historia y en especial en el Pueblo Azteca, el Registro Patrimonial tuvo un gran auge, ya que es de comentarse que los Reyes tenían sumo cuidado en elegir a las personas que se iban a encargar de llevar a cabo el control de los bienes que poseían o que deberían de poseer los encargados de la impartición de justicia, así como todos aquellos que tuvieran que ver con la Administración de dicho reinado, lográndolo a través de la imposición de severas sanciones que iban desde la pérdida de todos los bienes de sus familiares hasta la muerte, es por esto que en dicho reinado no tuvo cavida, la figura de la corrupción, ya que dichos encargados tenían la obligación de impartir los multicitados servicios de una manera expedita, logrando así, que no pudiesen en cierto momento tomar alguna dádiva para beneficio personal.

Por otra parte es de vital importancia manifestar que en la época colonial el Rey daba rienda suelta a los recaudadores en estas colonias y por estar tan retirado de dicho reinado no tenía el conocimiento suficiente para controlar dichas colonias, lo que originó que entre los Españoles se diera la corrupción.

En cuanto al México independiente, es preciso mencionar que en esta etapa fue muy raquítica la supervisión y el control de los bienes de las personas encargadas de brindar el servicio de carácter público a la ciudadanía, por lo que al igual que en la colonia se siguió manifestando dicha figura de corrupción hasta el año de 1917, cuando se comenzó a regular dicho registro, pero es preciso manifestar que hasta el año de 1940, fue cuando se llevó a cabo el establecimiento del procedimiento de denuncia contra servidores públicos por enriquecimiento inexplicable.

Asimismo, en la actualidad esta práctica está regulada en el Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero debido a sus fallas los servidores públicos presuntos responsables se escapan a la acción de la justicia, fomentando a su vez la figura de la corrupción.

CAPÍTULO II

LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL REGISTRO PATRIMONIAL

- 2.1 CONCEPTO DE PATRIMONIO
- 2.2 PERSONAS OBLIGADAS
- 2.3 PLAZOS Y CONDICIONES PARA PRESENTAR DECLARACIÓN
- 2.4 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO
- 2.5 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO
- 2.6 LA DISTINCIÓN ENTRE EMPLEADO Y SERVIDOR PÚBLICO DE CONFIANZA
- 2.7 TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DEL EMPLEADO DE CONFIANZA
- 2.8 LAS RELACIONES ADMINISTRACIÓN-ADMINISTRADOS
- 2.9 LA RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA
- 2.10 LOS DERECHOS PÚBLICOS SUBJETIVOS DEL ESTADO Y DEL GOBERNADO
- 2.11 INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS SIMPLE
- 2.12 DERECHOS Y OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS

CAPÍTULO II

2.1 CONCEPTO DE PATRIMONIO

Según el criterio del maestro Rafael De Piña "Entiéndase por éste, la suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona, o conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a un solo titular".⁽⁵⁾

Por lo anterior entiéndase como patrimonio, el conjunto de bienes muebles o inmuebles que una persona puede heredar de sus ascendientes o parientes cercanos, o a través de otro procedimiento en forma lícita, o bien los bienes que cada uno posee, sea cual fuese su origen de procedencia.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 723 del Código Civil vigente, se establece:

"Son objeto del patrimonio de familia I) La casa habitación de la familia, II) En algunos casos, una parcela cultivable".

⁽⁵⁾ De Piña, Rafael, **Diccionario de Derecho**, Editorial Porrúa, Octava Edición, México 1979, pág.363.

“Para el maestro Cervantes Ahumada el patrimonio de afectación lo describe como un conjunto de bienes patrimoniales, de carácter autónomo y, por tanto, constitutivos de una universalidad de hecho vinculada estrechamente a un fin determinado”.⁽⁶⁾

De la definición anteriormente descrita debemos de entender que este tipo de patrimonio es el que en realidad deberá de tomarse en cuenta para que un servidor público pueda en un momento llevar el trámite de su declaración de situación patrimonial, como lo establece la Ley de Responsabilidades.

2.2 PERSONAS OBLIGADAS

Actualmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en su Artículo 80, que personas están obligadas por la Ley, a este tipo de trámite administrativo, bajo protesta de decir verdad, en los términos que ésta señala, mismos que son los siguientes:

1. “En el Congreso de la Unión; Diputados y Senadores, Oficial Mayor, Tesorero, Directores de las Cámaras, y Contador Mayor de Hacienda.
2. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal; los Representantes, Oficial Mayor, Tesorero y Directores de la misma.

⁽⁶⁾ Cervantes Ahumada Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, Octava Edición, México, Editorial Herrero, 1973, Ibarrola Antonio D., *Cosas y Sucesiones*, Cuarta Edición, México, Porrúa 1977, pág. 135. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 2359.

3. En el Poder Ejecutivo Federal; Todos los funcionarios, desde el nivel de jefes de departamento hasta el de Presidente de la República, además de los previstos en las fracciones IV, V y IX de este Artículo.
4. 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, así como Fideicomisos Públicos.
5. En el Departamento del Distrito Federal (ahora Gobierno del D.F.): todos los funcionarios desde el nivel a que se refiere la fracción II hasta el de Jefe del Departamento del Distrito Federal, incluyendo Delegados Políticos, Subdelegados y Jefes de Departamento de las Delegaciones.
6. 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.
7. 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.

8. En el Poder Judicial del Distrito Federal, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Jueces, Secretarios Judiciales y Actuarios de cualquier categoría o designación.
9. 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,
10. En la Secretaría de Contraloría General: todos los servidores públicos de confianza.”

2.3 PLAZOS Y CONDICIONES PARA PRESENTAR DECLARACIÓN

De acuerdo con lo estipulado en la legislación vigente, la declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I. Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión;
- II. Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del cargo; y,
- III. Durante el mes de mayo de cada año debe presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por persona física para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, salvo que en ese mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo, previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

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

2.4 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

"Es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública, esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutiva y se propone satisfacer el interés general".⁽⁷⁾

Por lo que se considero como tal, la actividad administrativa que realiza el Estado, para la satisfacción de los intereses generales, a favor de sus gobernados, a través del orden público, por medio de acciones tendientes a

⁽⁷⁾ Armenta Hernández Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 5.

regular y fomentar la actividad de los particulares en el ámbito económico, cultural y político.

2.5 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO

"Es un complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los Órganos de la Administración Pública, destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma."⁽⁸⁾

Por lo que, desde mi punto de vista, el servidor público, debe entenderse como un empleado que realiza una actividad determinada por el Estado para satisfacer las necesidades de los gobernados en general y su función esta regulada por éste, el cual dispondrá de los medios y mecanismos jurídicos de que éste disponen para lograr su adecuado desarrollo.

⁽⁸⁾ De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México 1979, pág. 21.

2.6 LA DISTINCIÓN ENTRE EMPLEADO Y SERVIDOR PÚBLICO DE CONFIANZA

Es preciso distinguir qué carácter tienen los titulares de los Órganos de Administración, ya que la terminología legal usa las expresiones de altos funcionarios, funcionarios y empleados.

Actualmente nuestra Constitución Federal, en el capítulo denominado **De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos**, en el Artículo 108, se refiere a los servidores públicos, a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal; al Presidente, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Gobierno del Distrito Federal.

Respecto a los altos funcionarios, la Constitución ya no usa dicha expresión como lo había hecho anteriormente el Artículo 110 en su redacción inicial, por lo que parece que ahora la división, para los efectos de las responsabilidades, debe hacerse entre los sujetos al juicio político enumerados en el mencionado Artículo, y los servidores públicos correspondientes a la administración centralizada o descentralizada.

Respecto a la diferencia entre funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida, la doctrina señala cuáles son los caracteres que los separan. Entre diversas opiniones que se han expresado para hacer la distinción podemos señalar las siguientes:

1. "Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo y, mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.
2. Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos, mientras que los empleados son siempre remunerados.
3. También se señala como criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados la naturaleza de la relación jurídica que los vincula con el Estado. Si la relación es de derecho público entonces se tiene al funcionario; si es de derecho privado, al empleado.
4. Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar, en tanto que los empleados son meros ejecutores.

5. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquél que tiene conferidas sus facultades por la Constitución o la Ley, y el empleado al que las tiene por los reglamentos".⁽⁹⁾

2.7 TERMINACIÓN DE LOS EFECTOS DEL NOMBRAMIENTO DEL EMPLEADO DE CONFIANZA

Entendemos por terminación de la relación de trabajo la cesación de sus efectos a partir de determinado momento. Ello significa que al producirse el acontecimiento que condicionaba la terminación, se extinguen la obligación de prestar el servicio subordinado y la de pagar el salario, así como todas las obligaciones secundarias.

En la esencia de la terminación se encuentra la idea de que ha sobrevenido un acontecimiento que hace imposible la continuación de la relación laboral. Puede también jugar la voluntad de las partes, pero sólo la del trabajador si se trata de una decisión unilateral. En este último caso, si la terminación se produce antes de que se cumpla un año de servicios, el trabajador podría incurrir en responsabilidad. Sobre el particular, el profesor CARLOS DE BUEN UNNA nos dice:

⁽⁹⁾ De Buen Nestor, *El Derecho Administrativo Laboral y la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México 1994, pág. 76.

"Por lo general no se pacta la obligación del trabajador de permanecer un tiempo determinado y por lo tanto no hay responsabilidad de su parte cuando se separa del trabajo. Sin embargo, es factible que se obligue a trabajar hasta por un año y en consecuencia, de no cumplir con esta obligación, podrá surgir una responsabilidad estrictamente civil, y limitada a un mes de salario conforme a la interpretación que se da a la fracción I del Artículo 110, y ello, únicamente si el patrón demuestra que el trabajador le ocasionó daños o perjuicios con su separación".⁽¹⁰⁾

Las causas de terminación individual previstas en el Artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo, son las siguientes:

1. "El mutuo consentimiento de las partes.
2. La muerte del trabajador.
3. La terminación de la obra o vencimiento del término o inversión de capital, de conformidad con los Artículos 36, 37 y 38.
4. La incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador, que haga imposible la prestación del trabajo, y
5. Los casos a que se refiere el Artículo 434".

⁽¹⁰⁾ De Buen Unna, Carlos, *El capital como parte importante de la relación de trabajo. Tesis Profesional*, Universidad Iberoamericana, México, D.F., 1981. Cita Ley Federal del Trabajo Comentada. Pág. 26.

2.8 LAS RELACIONES ADMINISTRACIÓN - ADMINISTRADOS

En nuestros días la actividad administrativa ha crecido ampliamente, pues el Estado mexicano ha dejado detrás la concepción del Estado Policía, estructurado bajo la concepción liberal. Conforme a esa concepción, la actividad pública quedaba restringida a la protección del orden público interior, a la defensa de sus fronteras y a la resolución de las controversias suscitadas entre sus ciudadanos.

Conceptualizado actualmente como un Estado Social de Derecho, sus actividades se han multiplicado, pues cada día se acentúa más su intervencionismo en las actividades de los gobernados, fomentando o impulsando la riqueza y restringiendo las libertades en beneficio de los grupos sociales económicamente desprotegidos.

Sin embargo, la actuación del Estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal. Dos son los fundamentos rectores de su actividad: el Estado de Derecho y el principio de legalidad.

El Estado de Derecho se caracteriza por el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los particulares, y el otorgamiento de los instrumentos legales para la defensa de dichos derechos.

Por su parte, el principio de legalidad, columna vertebral de las funciones estatales, significa la conformidad con el Derecho, que debe revestir todo acto estatal, es decir, las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente de que provengan: Constitución, Ley o Reglamento. Pero debe observar la normativa jurídica que rige el sistema jurisdiccional, de tal forma que las normas jurídicas superiores no pueden ser privadas de sus efectos por otras de rango inferior.

Conforme a tales fundamentos rectores, el sistema jurídico coloca al Estado y al gobernado en una relación jurídica, en la que derivan para uno poderes, competencias o prerrogativas y para otro, derechos, libertades o garantías.

2.9 LA RELACIÓN JURÍDICO - ADMINISTRATIVA

La relación jurídica es el vínculo que une a dos o más sujetos de Derecho, por el cual uno de ellos (acreedor), titular de un derecho subjetivo, puede exigir del otro (deudor) el cumplimiento de una obligación. Es una relación bilateral que establece una obligación y un derecho, **De esta suerte la pretensión de uno, protegida por la Ley, implica correlativamente el deber de otro sujeto de satisfacerla.**

"En el campo del Derecho Administrativo, la aplicación de la relación jurídica tiene lugar con el surgimiento del Estado de derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder, a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados".⁽¹¹⁾

"Antes del advenimiento del Estado de Derecho, se considera como una cuestión dada la que el Estado, por su carácter soberano, no podría ligarse con los particulares a través de una relación de naturaleza jurídica; entre aquél y sus súbditos sólo podrían darse relaciones de poder".⁽¹²⁾

Cuando en esa relación, de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la Administración Pública, se le denomina jurídico - administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de Derecho Administrativo, puesto que si aquélla surge por el sometimiento de la Administración a normas de Derecho Privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza. Generalmente se ha aceptado que la Administración Pública, en la relación jurídico-administrativa, siempre tendrá la característica de sujeto activo, y el gobernado de sujeto pasivo, sin embargo,

⁽¹¹⁾ Ortiz Reyes Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 25.

⁽¹²⁾ Entena Cuesta Pafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Técnos, Madrid, 1984, vol. I/1, pág. 176.

"En el campo del Derecho Administrativo, la aplicación de la relación jurídica tiene lugar con el surgimiento del Estado de derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder, a un sujeto de derecho, al someter al derecho la actuación del Estado y proteger los derechos públicos subjetivos de los gobernados".⁽¹¹⁾

"Antes del advenimiento del Estado de Derecho, se considera como una cuestión dada la que el Estado, por su carácter soberano, no podría ligarse con los particulares a través de una relación de naturaleza jurídica; entre aquél y sus súbditos sólo podrían darse relaciones de poder".⁽¹²⁾

Cuando en esa relación, de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la Administración Pública, se le denomina jurídico - administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de Derecho Administrativo, puesto que si aquella surge por el sometimiento de la Administración a normas de Derecho Privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza. Generalmente se ha aceptado que la Administración Pública, en la relación jurídico-administrativa, siempre tendrá la característica de sujeto activo, y el gobernado de sujeto pasivo, sin embargo,

⁽¹¹⁾ Ortiz Reyes Gabriel, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág. 25.

⁽¹²⁾ Entena Cuesta Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Técnos, Madrid, 1984, vol. I/1, pág. 176.

este punto de vista no es correcto, porque la titularidad de derechos y obligaciones puede recaer en ambos sujetos.

Es más, los sujetos de la relación jurídico-administrativa no siempre son un ente público-administración y un particular-administrado. Antes al contrario, cada día son más numerosos los casos de relaciones jurídico-administrativas en que los dos sujetos que en ella intervienen tienen el carácter de público.

A través de la relación jurídico-administrativa se tutelan y se garantizan los derechos y deberes de la administración y de los administrados, recíprocamente, por la cual se encuentran en una situación jurídica especial.

“Sin embargo, la situación jurídica no es idéntica a la relación jurídica, en cuanto que aquella es la ubicación o disposición jurídica en beneficio de un sujeto, en cambio, la relación constituye la referencia que impone la situación a otro sujeto u otros sujetos, terceros obligados a dar, hacer o no hacer. Por tal motivo, la protección jurídica del gobernado, de acuerdo con el sistema jurídico respectivo, deriva del tipo de situación jurídica en que se encuentre, ya sea que titularice un derecho subjetivo, o bien, un interés legítimo y se reduce e inclusive se nulifica en el interés simple”⁽¹³⁾

⁽¹³⁾ Dromi Roberto, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, pág. 494.

Así, tomando en cuenta la situación jurídica del gobernado frente a la actuación de la Administración, es posible determinar la calidad del agraviado para intentar los medios de defensa que el orden jurídico establezca en su favor. En tal virtud, es posible que con el derecho subjetivo el afectado pueda solicitar la anulación del acto y la indemnización por los daños y perjuicios causados por el desconocimiento de esa situación jurídica. En cambio, con el interés legítimo no se podría solicitar indemnización alguna pero sí la anulación del acto ilegal. Por su parte, con el interés simple, dado que sólo autoriza a presentar quejas o denuncias contra los actos o actuaciones ilegítimas, ello no otorga el derecho de obtener la anulación de la actuación administrativa.

2.10 LOS DERECHOS PÚBLICOS SUBJETIVOS DEL ESTADO Y DEL GOBERNADO

El sujeto activo en la relación jurídica es aquel que puede exigir de otro sujeto el cumplimiento de una obligación, pero para que opere tal facultad de exigencia es indispensable la titularidad de un derecho subjetivo a favor del sujeto activo. El derecho subjetivo es pues, una parte inseparable de la relación jurídica, ya que, a través de ella, se puede exigir al obligado una determinada conducta, de dar, hacer o de no hacer.

El derecho subjetivo consiste en la facultad de un sujeto para exigir de otro una acción u omisión concreta, protegida directamente por el derecho objetivo. Es decir, que el derecho subjetivo supone la existencia de dos elementos: una facultad de exigir y una obligación correlativa.

Con la expresión **Derecho Subjetivo**, no nos referimos al conjunto de normas jurídicas (derecho objetivo), sino a la situación concreta en que se colocan las personas, ya sea en forma individual o colectivamente, respecto a ese derecho objetivo; por ello, se han usado expresiones sinónimas para referirse a él, como son; competencia, poder, facultad, atribución, licencia, permiso, garantía, autorización, etc.

Así, cuando decimos: el Estado tiene derecho a percibir contribuciones, Juan tiene derecho a que la autoridad le otorgue la garantía de audiencia, el Estado tiene derecho a sancionar a sus servidores públicos, etc., hacemos referencia al concepto de derecho público subjetivo.

Como de la relación jurídica se derivan situaciones positivas de dar o de hacer, o bien negativas de no hacer, los derechos subjetivos, en consecuencia, podrán ser positivos o negativos. Son positivos cuando la protección jurídica, establecida en la norma, otorga una facultad al sujeto activo de exigir del pasivo una conducta, traducida en un dar o en un hacer, según corresponda. Por el

contrario, serán negativos cuando dicha protección normativa faculte al titular del derecho a exigir de otro la obtención de una determinada conducta.

En resumen, el Derecho Subjetivo supone, como primer elemento, la existencia de una relación jurídica. De esta manera el sujeto activo, como se ha señalado, es el que formula la exigencia; el sujeto pasivo el que la sufre. Por ello, se ha dicho que el derecho subjetivo sólo se manifiesta cuando dos sujetos han entrado en una relación jurídica.

El poder de exigir constituye el segundo elemento del derecho subjetivo, el cual, para que opere, necesita de la existencia de una obligación jurídica a cargo del sujeto pasivo, en virtud de que es indispensable que la actividad positiva o negativa exigida por el sujeto activo sea jurídicamente obligatoria, lo cual sucederá cuando una regla de derecho general o individual haya impuesto al sujeto pasivo la conducta que el sujeto activo exige de uno.

Sin embargo, para que la obligación jurídica pueda ser materia de exigir un provecho del sujeto activo, es menester que esta obligación haya sido instituida con la intención de dar satisfacción a intereses particulares; es decir, que quien pretenda el cumplimiento de la obligación tenga personalmente interés de exigirla, pero además es necesario que tal sujeto sea el titular de ese interés particular.

En tal virtud, hay poder de exigir y, por lo tanto derecho subjetivo, porque la obligación jurídica que forma el objetivo de ese poder se ha establecido en vista de dar satisfacción a ciertos derechos particulares jurídicamente protegidos, y porque el que viene a exigir es personalmente el titular de esos intereses. Así se ha dicho, el objeto que persigue este sujeto se encuentra **jurídicamente protegido**, porque esta obligación jurídica ha sido establecida en vista de dar satisfacción a este interés.

2.11 INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS SIMPLE

Este es otro de los aspectos que se deben considerar, ya que, por una parte, el Estado está limitado en su accionar por la Carta Magna y, por otro, el gobernado también tiene una serie de obligaciones a cargo de la Administración Pública, ya que del contenido de las normas jurídico-administrativas, no siempre es de esperarse que se desprendan derechos subjetivos que directamente protejan al gobernado, por lo que en la doctrina se le ha dado en llamar "normas de relación", y las que no lo regulan "normas de acción", estas últimas son aquellas que regulan lo relativo a la organización, contenido y procedimientos que dan margen a regir la actividad del Estado en su forma administrativa.

Es por esto, que las normas de acción dan lugar a una serie de obligaciones a cargo de la Administración Pública, tomando en cuenta que ésta no hace referencia a la existencia de los derechos subjetivos que tienen los gobernados, por lo que es de considerarse que la actuación del Estado está establecida para garantizar intereses generales y no particulares, en este contexto es preciso manifestar que la falta de derechos subjetivos no da lugar a comprender que los gobernados no puedan tener, o llegar a tener, un interés en el cual se cumplan todas y cada una de las normas de acción, ya que, desde un principio es preciso manifestar que a todos los gobernados nos interesa que la actuación del Estado sea realizada en forma legal.

Considerando que los derechos subjetivos, sólo protegen los intereses generales, y no los particulares en forma directa, también es de observarse, que existen situaciones en las cuales los gobernados están protegidos en forma indirecta, ya que al garantizarse los intereses generales de los gobernados, de alguna forma estaríamos hablando que se dé el mismo trato a garantizar los intereses de los habitantes en su calidad de integrantes de un Estado. Asimismo, tenemos dos aspectos que el titular de un interés tendrá que observar por la actuación del Estado, llegando a tener una considerable ventaja, respecto a los demás, o bien, llegar a sufrir un daño.

Es importante manifestar que esta afectación que pudiera llegar a sufrir cualquier particular por la simple condición de tal, y es la situación en la cual se encuentran dichos particulares afectados, esto requiere de una especial protección de sus intereses, cuando las normas que le causan esa afectación han sido dictadas exclusivamente para garantizar el interés general, no teniendo dentro de sus facultades la posibilidad de garantizar derechos subjetivos particulares.

“Por lo que este tipo de acontecimientos no llegan a ser tomados como derechos subjetivos, los particulares con su actuación, simplemente se aprovechan de la necesidad de que el Estado observe las normas dictadas en interés colectivo ya que a través de esta práctica o como una consecuencia de dicha conducta, resultan ocasionalmente protegidos en sus intereses, esto es dado a llamarse en la doctrina, como **“derechos reflejos”** o **“intereses legítimos”**.⁽¹⁴⁾

El interés legítimo o derecho reflejo, que en la doctrina se le conoce como derecho debilitado o derecho imperfecto, el cual surge por dos situaciones, en primer lugar surge como el resultado de la particular posesión del gobernado que es, de hecho, en el que uno o algunos gobernados se encuentran, lo que este tipo de acción lo hace más sensible que otras frente a determinado acto de

⁽¹⁴⁾ Diez Manuel Ma., **Manual de Derecho Administrativo**, Tomo I y II, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, pág. 464.

autoridad, en el cual ésta acuerda cerrar un camino al tránsito o avenida, lo que probablemente le ocasionará problemas a un grupo de colonos de esa entidad o a las personas que transitan por dichas avenidas.

"De todo esto resulta pues que ciertos ciudadanos puedan tener un interés cualificado respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos, lo cual merece una cierta protección del ordenamiento jurídico".⁽¹⁵⁾

En este aspecto el maestro Garrido Falla, al vertir este comentario, nos da a entender que la existencia de una norma y el interés de los particulares de que dicha norma sea observada, son requisitos comunes de la existencia del mismo derecho subjetivo o del derecho reflejo. Ahora bien, estos derechos se diferencian en cuanto que el primero tiene un interés propio y excluyente, en virtud de que la norma jurídica lo protege en una forma directa, por lo que se manifiesta que este derecho está protegido jurídicamente, por lo cual sólo lo podrá hacer valer el titular de dicho derecho, con la finalidad de lograr la contraprestación que el gobernado desea. Por lo que respecta al derecho reflejo, el interés, aunque protegido por la norma, no le afecta de manera directa, sino general, en cuanto al gobernado no se le concede una facultad de exigencia para poder conseguir una prestación deseada, de esta manera, el interés se encuentra protegido de una manera objetiva, no subjetiva.

⁽¹⁵⁾ Garrido Falla Fernando, "Las Tres Crisis del Derecho Público Subjetivo", en estudios dedicados al Profesor García Oviedo, con motivo de su jubilación, vol. I, Derecho Administrativo, Sevilla, España, 1954, pág. 202.

“Por lo que podemos afirmar que este interés que por una parte beneficia a un particular de una forma anónima en general, no tiene en realidad situación particular o subjetiva alguna, ya que no existe la relación jurídica entre él y el Estado, sino la existencia de un derecho reflejo, el cual se manifiesta como un mero reflejo del interés general, que satisface la norma que versa sobre una situación particular, por lo que este interés reflejo es simplemente la consecuencia de un interés general calificado, el cual se refiere a determinadas circunstancias con las que casualmente coincide”.⁽¹⁶⁾

En este orden de ideas es preciso determinar que cuando el gobernado sólo pretendiera que la ley sea cumplida, pero sin que los efectos de la norma lo protejan en forma directa o indirecta, esto resulta vago e impreciso en el sentido de que el gobernado carece de interés personal y directo en la reclamación. La doctrina le denomina “interés simple” o “mero interés” por las pretensiones del gobernado.

Por lo que se ha dicho que el mero interés que le corresponde a todo ciudadano de que la ley sea cumplida; “siendo que el interés simple no da facultades para interponer acciones judiciales ni recurso alguno, sólo se tiene la facultad de interponer alguna denuncia sobre la conducta que el gobernado considera como ilegítima, a diferencia del interés de carácter legítimo el cual permite interponer un recurso de carácter administrativo, en el cual la

⁽¹⁶⁾ Díaz Manuel Ma., Ob. Cit, pág. 468.

autoridad está obligada a resolver, por lo consiguiente, en el interés simple la autoridad no necesariamente está obligada, en principio, a resolver la denuncia interpuesta".⁽¹⁷⁾

Las anteriores aseveraciones también han sido reconocidas por la jurisprudencia en la tesis emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el informe de 1972, pág. 342, la cual establece lo siguiente:

"INTERÉS SIMPLE, NO TIENE NINGUNA PROTECCIÓN JURÍDICA DIRECTA Y PARTICULAR.

Entre los diversos intereses que puede tener una persona, o sea situaciones favorables para la satisfacción de una necesidad", existen los llamados "intereses simples" que consisten en situaciones en las cuales los particulares reciben un beneficio del Estado cuando, éste en el ejercicio de sus atribuciones y buscando satisfacer las necesidades colectivas que tiene a su cargo, adopta una conducta que coincide con esos intereses particulares; y en cambio sufren un perjuicio cuando esa conducta no es adecuada a los propios intereses. En el primer caso, reciben un beneficio y en el segundo se perjudican, pero no tienen ningún derecho para exigir que se mantenga esa situación privilegiada. Puede decirse que esos intereses no tienen protección jurídica directa y particular alguna, sino tan sólo la que resulta como reflejo de una situación general, porque no se puede crear una defensa especial para intereses particulares indiferenciales para el Estado".

⁽¹⁷⁾ Gordillo Agustín A., *Introducción al Derecho Administrativo*, Segunda Edición, Editorial Abelardo Perrot, Buenos Aires, 1966, pág. 325.

Por su parte el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, ha sostenido igual criterio en la jurisprudencia visible en el Informe de 1986, Tercera Parte, pág. 120 y 121, que dice:

"RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES, LAS NORMAS QUE COMPONEN EL. NO RECONOCEN NI TUTELAN INTERESES PARTICULARES, LOS PARTICULARES CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LOS ACTOS QUE SE PRODUZCAN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES JUDICIALES."

"Las normas que componen el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores judiciales, no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues su único objetivo es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de la función pública de impartición de justicia. En este sentido, es evidente que tales normas, al no estar dirigidas a la satisfacción de intereses individuales, no conceden a ningún particular la facultad de exigir a los órganos estatales que actúen en forma determinada, máxime que los propios particulares no forman parte de la relación jurídica que se establece entre la organización judicial".

2.12 DERECHOS Y OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Éstas se generan por el sometimiento del Estado al Derecho, lo que plantea la existencia de relaciones de carácter jurídico, al tener ligado uno de sus extremos a un ente público, el cual ejerce la función administrativa; como consecuencia de ello, se genera la relación jurídico-administrativa con la consecuente existencia de derechos y obligaciones recíprocas para las partes, las cuales se encuentran unidas en este vínculo.

Por lo que la relación se integra con derechos en favor del Estado, los cuales son oponibles a los gobernados, y los derechos a favor de éstos, serían oponibles a los que debemos determinar que también existen derechos oponibles hacia otros entes públicos, estos derechos subjetivos pueden derivarse de la Constitución o de la Ley.

Por ejemplo el gobernado está obligado a pagar impuestos y por su parte el Estado tendría la obligación de retribuirle dichos impuestos en la prestación de un servicio como sería la construcción de escuelas, parques recreativos, alumbrado público, etc.

En este capítulo hemos querido establecer por primera vez una de las figuras importantísimas como es la del servidor público de confianza, en el que como la palabra dice confianza, es en el que se depositan todos los asuntos de una importancia trascendente y que hasta la actualidad es el sujeto que menos derechos y más obligaciones tiene, ya que su situación laboral al estar contemplada en la Ley Federal del Trabajo Burocrático como una persona que es inestable en dicha dependencia de acuerdo a las funciones que éste realiza y que tomando en cuenta la relación que existe con el Estado la cual es meramente transitoria, lo único que le pertenece como interés es que nunca podrá tener las compensaciones del trabajador de base en la inamovilidad.

Asimismo, se habla de la relación del Gobierno con el Estado, en la inteligencia de poder exigir, así como el establecimiento de obligaciones recíprocas.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

3.1 CONCEPTO DE LEY

3.1.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SENTIDO FORMAL Y MATERIAL

3.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.3 TIPOS DE SANCIÓN

3.4 LA FORMA DE APLICACIÓN DE LAS DIVERSAS SANCIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO III

3.1. CONCEPTO DE LEY

Es una norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los Órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. La Ley es obra de un Órgano Legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho Órgano, pues raramente es aprobada por unanimidad.

En este orden de ideas podemos manifestar que la ley es un acto de autoridad el cual está constituido por una manifestación de voluntad encaminada a producir un efecto de derecho, por lo que la Ley sustancialmente constituye un acto jurídico.

3.1.1 EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL

Se le define como la prohibición que tienen los Órganos del Estado para tomar una decisión unilateral, la que de cierta forma no sea conforme a una disposición general que haya sido anteriormente dictada.

Es decir, el principio de legalidad se puede estudiar desde un punto de vista formal lo que significa que además de tener el carácter de Ley, desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto deberá tener los caracteres de una Ley, es decir deberá estar expedida por el poder que conforme al régimen constitucional esté a cargo de la formación de las leyes. Podrá también ser tomado desde su punto de vista material, por lo que su finalidad es en el sentido de que la norma en la cual se funde cualquier decisión de carácter individual tendrá que ser una norma de carácter abstracto e impersonal.

3.2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Debemos de entender como tal, la situación que presenta un servidor público, en el desempeño de su trabajo, mismo que está sujeto a una relación de carácter especial, debido a la participación que éste tiene mediante el ejercicio, y/o función que desempeña en su trabajo, de tal forma, que en cuanto el sujeto incumple las obligaciones que la normatividad le impone, genera una serie de responsabilidades en favor de los sujetos lesionados o del Estado, mismas que pueden generar características de índole diferente en razón del régimen legal aplicable, por parte de los Órganos con facultades para realizar los procedimientos para la aplicación de las sanciones y de la jurisdicción cuya competencia corresponde su conocimiento.

Según el maestro GABINO FRAGA, mismo que se manifiesta en el siguiente sentido:

"La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal."⁽¹⁸⁾

De esta forma, cuando los servidores públicos dentro de sus actividades llegan a lesionar valores protegidos o tutelados por las leyes penales, la responsabilidad de éstos adquiere un carácter de penal, y por consiguiente le serán aplicables las disposiciones y procedimientos de esa naturaleza; por otra parte cuando un servidor público, en el desempeño de su encargo o comisión incumple las obligaciones que la Ley Federal de Responsabilidades le impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, y lesiona intereses fundamentales para el buen despacho de las actividades del Estado, da lugar a la responsabilidad administrativa, asimismo, cuando el funcionario realiza acciones de gobierno y dirección y afecta intereses públicos da lugar a la responsabilidad política.

⁽¹⁸⁾ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 23 Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 169.

Es preciso manifestar que en nuestro país existió un gran desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, teniendo una explicación histórica en el sentido de que ni en la Constitución de 1857, ni en la de 1917, establecieron de manera clara y precisa que, las cuatro leyes de responsabilidades anteriores tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario, en el ejercicio de la función pública, se deja principalmente al Derecho Laboral.

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: En la exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en julio de 1992, expresó como objetivos fundamentales de dicha reforma:

Perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario en la función pública, pues estamos conscientes de que el servidor público debe ser ejemplo para la sociedad en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, así como incorporar las adecuaciones complementarias indispensables a efecto de proporcionar mayor claridad en el texto de la Ley. Destacan en este propósito los ajustes relativos a las obligaciones que deben observar cabalmente los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; a la imposición de las sanciones de inhabilitación y económicas aplicables por el incumplimiento de dichas obligaciones; y al mejoramiento de los procedimientos administrativos y de los medios de impugnación establecidos.

Es preciso manifestar que en nuestra Carta Magna, en su Artículo 109 fracción III, está inserto el sistema mediante el cual se aplicarán las sanciones administrativas a los servidores públicos por la realización de actos contrarios

al desempeño de sus funciones como lo establece su órgano de dirección, y por la administración pública cuyos mandatos son: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia, los cuales en todo lugar deberán observar en el quehacer público, mismo que se encuentran regulados en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Es preciso comentar que el apartado que se denomina como responsabilidad de los servidores públicos, está contemplado en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se inicia con la definición del ámbito personal de validez de dicho ordenamiento, y mas adelante en el Artículo 47, se establece el Código de Conducta Ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y de esta manera a nivel instrumental se cristalizan algunos de los enunciados del término de legalidad, vistos anteriormente como modalidades de la directiva general de renovación de la actual sociedad.

Por otra parte es de manifestarse que la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa, en nuestro país no fue desarrollada de manera adecuada, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los

empleados públicos del Estado se encausó, fundamentalmente, a los aspectos políticos y penales.

En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encontraban dispersas y en procedimientos muy complejos, abarcando a todo el personal que prestaba un servicio en el ente público, no sólo a las dependencias de carácter público, sino a las dependencias directas o a los organismos descentralizados.

Por lo que el paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, mediante las cuales se fija la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que preside el ejercicio de la función pública.

LA ACTUACIÓN DEL EMPLEADO PÚBLICO: Tomando en cuenta la identificación de la persona física como una parte importante del Órgano, se plantea el problema con relación a diversas cuestiones respecto a la situación del empleado frente al Estado, debido a que no obstante que éste se identifica como un elemento de existencia esencial del ente, como un individuo con su

propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al Estado, como persona física también expresa su voluntad, en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

Asimismo, la actuación del empleado público en pleno cumplimiento del ejercicio de las facultades que le son conferidas por el Órgano estatal, independientemente de las obligaciones y derechos propios, al Estado no le interesan las características de los sujetos que realizan dichas funciones. Por lo que el primer problema que se plantea es la delimitación de qué personas son los trabajadores de éste y, en particular, cuáles son sujetos de responsabilidad por el ejercicio de la función pública.

EL ILÍCITO ADMINISTRATIVO: En nuestro país, la existencia de un Estado de Derecho trae como consecuencia, que la actuación de la administración y la de los administrados sea desarrollada dentro de un orden jurídico preestablecido, mediante el cual obligatoriamente se delimitan los derechos de los gobernados y se establece la competencia de la autoridad. En este orden se generan las relaciones jurídico-administrativas, como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones público-subjetivas.

"Los derechos públicos subjetivos pueden derivarse de la Constitución o de la Ley, de actos administrativos y de contratos administrativos. En el primer

caso, los derechos surgen sin que sea necesaria la ejecución de un acto jurídico pues ellos existen en forma directa e inmediata, es decir, su existencia opera ipso jure. En el segundo caso, la existencia de los derechos depende de las actuaciones de la autoridad, que, de manera unilateral, determina una situación jurídica concreta e individualizada. Finalmente, en el tercero surgen del acuerdo de voluntades de las partes. Ahora bien, el hecho de que los derechos, dependan de que la ley autorice al órgano administrativo su creación, ya sea que las normas otorguen facultades reguladas o discrecionales al órgano administrativo".⁽¹⁹⁾

Por lo que es preciso manifestar que cuando la conducta ilícita lesiona valores protegidos por el Derecho Penal, en razón de la gravedad o trascendencia de la violación, da lugar a la imposición de sanciones mediante los procedimientos correspondientes y en razón del tipo de valores protegidos, de tal manera que la violación de una obligación público subjetiva puede constituir una infracción o un delito, en razón de su entidad y características, lo que ha dado lugar a que algunos autores hablen de un Derecho Penal Administrativo.

⁽¹⁹⁾ Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto y Lucero Espinoza Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*. 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989.

3.3 TIPOS DE SANCIÓN

LA AMONESTACIÓN: Es una forma de represión extendida por escrito que se hace al infractor, por el funcionario de mayor jerarquía dentro de la sección o departamento, de esta forma entendemos que la amonestación no es una sanción, ya que la misma no requiere de la comisión de la infracción, sino sólo con la sospecha de que se cometió o puede llegar a cometerse un ilícito, por lo que ésto es una advertencia por la infracción, de que se procura evitar las conductas ilícitas.

Tomando en cuenta esta consideración nuestro Código de Procedimientos Penales tampoco define a esta figura, sólo hace mención en su Artículo 42.

“...La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, exhortándola a la enmienda con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, esta amonestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez...”.

En lo anteriormente expresado se da a entender que el propósito fundamental de dicha amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, también se le hace del conocimiento que en caso de volver a incurrir en la conducta, se le consideraría como reincidente.

De los conceptos anteriormente citados podemos entender que se trata de dos medidas correctivas para el servidor público y, con las cuales se trata de prevenir la comisión del ilícito, por lo que ésta es una medida de corrección disciplinaria, la cual no debería ser considerada como una sanción dentro de nuestro medio jurídico, a diferencia del apercibimiento que efectivamente éste sí se considera como una sanción, ya que previamente se había hecho una advertencia.

Por otra parte y realizando un estudio en nuestra legislación, esas dos figuras a tratar no tienen las características secuencial ordinaria ya que tanto en la amonestación como en el apercibimiento, previamente se cometió el ilícito, se hace conciencia de la conducta indebida y se conmina al infractor para que no vuelva a realizar la conducta.

La única diferencia que se observa en la Ley Federal de Responsabilidades, es que tanto la amonestación como el apercibimiento deberán constar por escrito y se deberán inscribir en el registro o padrón de sancionados, que comprendiera las sanciones correspondientes a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones impuestas, entre ellas, en todo caso, las de inhabilitación.

LA SUSPENSIÓN: Ésta se encuentra diseminada en dos Artículos de la Ley Federal de Responsabilidades, pero en realidad se hace referencia a la

suspensión la cual es impuesta como sanción al servidor público por la comisión de diversas infracciones conforme a la fracción III de los Artículos 53, fracción I y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, si partimos de la idea de que la suspensión es una sanción impuesta al servidor público por la comisión de faltas de carácter administrativo, misma que se impondrá por el superior jerárquico del sujeto infractor.

Por otra parte es preciso manifestar que la suspensión temporal se lleva a cabo como una medida precautoria con el propósito de que la persona que está siendo auditada no destruya u oculte información relacionada con la irregularidad, si de esta investigación resultara que el inculpado no se le comprueban los hechos imputados se le deberán de cubrir todas sus prestaciones que dejó de percibir dentro del periodo de dicha medida cautelar.

Tomando en cuenta lo estipulado por el Artículo 64 fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que regula el procedimiento sancionatorio en materia disciplinaria, en cualquier momento, previo o posterior al citatorio al que se refiere la fracción I del presente Artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables en su empleo, cargo o comisión si a su juicio así conviniera para la conducción de la investigación, tomando en cuenta que la suspensión

temporal no interfiere sobre la responsabilidad que se imputa al servidor público responsable.

Aunque del estudio de ambas suspensiones se desprende que estas son temporales, sólo pondremos a consideración como sanción lisa y llana la que se imponga a través del procedimiento que marca la normatividad.

Es preciso manifestar que a la suspensión no se le debe tomar como una sanción, sino que por el contrario, debemos de entender que es la medida que adopta la autoridad con el objeto de que, en caso de presunción de la comisión de actos contrarios a derecho de parte de un servidor público, la autoridad tenga los medios legales para seguir a dicho sujeto y poder realizar las investigaciones correspondientes.

Por otra parte, se debe manifestar que la sanción de suspensión del empleo, está claramente establecida en los Artículos 53 fracción II, y 56 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que al establecer al servidor público dicha normatividad, se establece una contradicción al realizar una diferencia, una distinción, entre empleado y servidor público, ya que en la fracción I del Artículo 56 se enuncia que dicha sanción de suspensión será aplicada por el superior jerárquico, y dentro de este mismo precepto no se realiza ningún tipo de distinción al respecto.

Tomando en cuenta esta disposición el Artículo 56 en su fracción III, realiza una repetición pero, en este caso, se adiciona con la destitución de los servidores públicos de confianza, mismo que se encuentra separado por una coma, lo que nos lleva a creer que ambas sanciones sólo podrán ser aplicables por el superior jerárquico cuando se trata de servidores públicos de confianza.

Por cuando hace a los trabajadores de base, éstos están contemplados en el Artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual establece en el segundo párrafo "tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ajustarán a lo previsto en la Ley correspondiente".

En atención de lo anteriormente establecido en el precepto legal, es de comentarse que será conveniente realizarse la siguiente pregunta ¿cuál es la Ley correspondiente?, en virtud de que la Ley que regula la responsabilidad administrativa es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que se denota que al formular dicha legislación se realizó de una manera tímida al establecer dicho precepto, por temor de afectar los derechos laborales.

Por lo que al realizar un estudio nos percatamos que la sanción consistente en suspensión en el empleo, cargo o comisión de dichos servidores

públicos podría quedar sujeta a distintas disposiciones, según la naturaleza del empleo de éstos.

Tomando como punto de partida que cuando se trata de un servidor público de confianza la aplicará el superior jerárquico, y cuando se hable de un servidor público de base éste deberá sujetarse en lo previsto de la Ley Federal que corresponda al régimen jurídico del trabajador de que se trate.

De esta forma, se estará dejando al superior jerárquico en la problemática de cómo poder cumplir con dicha resolución, ya que éste estará obligado a realizar todo el procedimiento administrativo para cumplimentar la resolución de la suspensión del servidor público, pero su resolución se encontraría viciada de la definidad y eficacia, las cuales son características de los actos administrativos, por otra parte se tendría que llevar a cabo el procedimiento ante la autoridad laboral que corresponda.

Por otra parte es de precisarse que en la Ley Federal del Trabajo en su Artículo 42, en ninguna de sus fracciones existe alguna causal que establezca esta situación, lo mismo ocurre con la Ley Federal del Trabajo Burocrático, cuyo Artículo 45 tampoco regula esta figura de la suspensión, por el contrario también se elimina la posibilidad de que el Código Penal fuera la Ley correspondiente, ya que toda relación con la responsabilidad en la Ley Federal

de Responsabilidades queda excluida del ámbito de las responsabilidades administrativas.

Sin embargo, es de comentarse que la Ley Federal de Responsabilidades en su Artículo 75, párrafo segundo, manifiesta que la suspensión estará sujeta a lo que establezca la Ley correspondiente, tanto en la conclusión que si realizamos un estudio a dicho precepto encontramos que entre las leyes de tipo laboral tanto la Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en ninguno de sus preceptos regula dicha suspensión.

Tan es así, que por la naturaleza del acto se establece que pudieran considerarse las correspondientes disposiciones que prevén algo al respecto, además de que la naturaleza del acto establece la suspensión con relación a la materia disciplinaria y no de carácter prestacional, por lo que resultaría innecesaria la aplicación de las Leyes Laborales.

Tomando en consideración lo anterior es de considerarse que la aplicación exclusiva de la Ley Federal de Responsabilidades independientemente de las cuestiones anteriores deriva de lo siguiente:

PRIMERO.- Que en los Artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece el procedimiento, mediante

el cual la autoridad podrá llevar a cabo la aplicación de las sanciones, contempladas en el Artículo 53 de esta Ley, mismo al que deberán por regla apegarse las contralorías internas de cada entidad, sin que se tenga la obligación de remitirse a otras Leyes.

SEGUNDO.- Es de considerarse que por la naturaleza que tienen dichas resoluciones de carácter administrativo estarán sujetas a un medio de impugnación, como lo es el recurso administrativo o el juicio de nulidad, mismos que se encuentran regulados en los Artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo anteriormente manifestado es de suma importancia realizar una serie de adecuaciones, con objeto de no desvirtuar la naturaleza disciplinaria de las resoluciones de la autoridad administrativa, por lo que se debe modificar la fracción III del Artículo 56, eliminando la referencia de suspensión, ya que si observamos, dicha sanción ya fue establecida en la fracción I, de dicho ordenamiento legal. Asimismo, se tendría que realizar una modificación al segundo párrafo del Artículo 75, en el sentido de los trabajadores de base y por lo consiguiente al 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 42 de la Ley Federal del Trabajo, con la imputación de que en los casos en que se prevea la imposición de la sanción de suspensión, impuesta en

resolución firme por autoridad administrativa, ésta adquiera el carácter legal y no se tenga que llevar a cabo una serie de procedimientos para que el superior jerárquico pueda realizar dicho cumplimiento, conforme a lo que establece la fracción XIX, del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades.

DESTITUCIÓN DEL PUESTO: En este punto trataremos de realizar un estudio en relación a la destitución, ya que si bien es cierto que ésta se encuentra regulada en la fracción IV del Artículo 53, y en la fracción II del Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto en la práctica ha generado una serie de controversias, en relación con lo establecido en materia laboral.

Ya que al imponer la autoridad administrativa una sanción de destitución, lesiona los intereses laborales del servidor público, por lo que tomando en consideración este razonamiento es competente para conocer única y exclusivamente la autoridad laboral y no la administrativa.

Es motivo de precisar que esta confusión o controversia es generada por lo estipulado en el texto de las fracciones II y IV del Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las cuales se establece que:

"...La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico...", y que "...La Secretaría proveerá los procedimientos... demandando la destitución del servidor público...".

Por lo que en este aspecto es preciso comentar, que al igual que en la suspensión la redacción ha dado lugar a considerar que la autoridad no está legalmente facultada para imponer dicha sanción en ejercicio de sus facultades de disciplina.

Ya que en la práctica es de comentarse que la autoridad no podrá realizar dicha destitución a algún servidor público, sin la previa calificación que debe llevar a cabo la autoridad laboral correspondiente, en virtud de que los derechos laborales de los trabajadores están regulados en nuestra Carta Magna en su Artículo 123 y en sus Leyes reglamentarias como son la Ley Federal del Trabajo, en su apartado A, y la Ley del Trabajo Burocrático en su apartado B, por lo que en esta situación los derechos laborales de los trabajadores no pueden ser desconocidos por el superior jerárquico al aplicar la destitución, más aún es de comentarse que la responsabilidad administrativa también se encuentra regulada a nivel constitucional, en los términos del Artículo 109 fracción III, la que a la letra dice:

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente”.

Por otra parte, el Artículo 113 establece que:

“Las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisiones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas”.

Por lo que una vez analizada dicha sanción nos complica aún más, ya que al realizarse este procedimiento de manera autónoma en nuestra Ley de Responsabilidades no existe precepto alguno que especifique o remita a la Ley Federal del Trabajo o la Ley Federal del Trabajo Burocrático en sus Artículos 42 y 45, en la que se establezca que en forma supletoria, se aplicarán los preceptos por el superior jerárquico cuando la resolución que emita el acto que de forma,

y aun así remitiéndonos a estas Leyes Federales, no es posible aplicarlas en virtud de que en ninguna de las dos se establece que la destitución del trabajador, sin responsabilidad para el patrón o para la dependencia, será por resolución firme que emita la Autoridad Administrativa.

Por lo que es necesario que se regule en este aspecto para poder realizar dichos cumplimientos de sanción, sin la responsabilidad para el patrón, ya que si la autoridad tratara de llevar a cabo dicho cumplimiento, se encontrará con la controversia de que no existe para la autoridad laboral soporte para emitir dicho acto.

De esta forma podremos entender que la Ley Federal de Responsabilidades en el ejercicio de su acción se refiere a dos niveles para el ejercicio de su accionar disciplinario, el primero a cargo de los superiores jerárquicos de los infractores, asimismo de los Órganos de Control en las dependencias de carácter administrativo, quienes a través de un procedimiento, el cual regula el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrán aplicar sanciones las cuales van desde el apercibimiento hasta la destitución de los servidores públicos. Y el segundo, a cargo de la actual Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que además de las anteriores sanciones, puede destituir a todo tipo de servidores

públicos, con excepción de los que hayan sido nombrados por el Presidente de la República.

Por lo que la resolución que se expone, como acto administrativo, se considera que contempla las características de presunción, validez y de ejecutoriedad.

La **presunción**, como a **validez**, permite que los actos que se produzcan y sus efectos, puedan ser combatidos mientras que no sea demostrado que éstos carecen de algún elemento exigido por la Ley, lo que puede demostrarse mediante el recurso administrativo, interpuesto ante la propia autoridad o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, como lo establecen los Artículos 70, 71 y 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo anterior, es de considerarse que la **ejecutoriedad** del acto administrativo no permite su eficacia sin la necesidad de que una autoridad diferente previamente lo califique, ya que si bien es cierto, el acto mismo autoriza su ejecución. De esta forma debemos entender que el acto administrativo es uno y, por lo tanto, va desligado de todo acto laboral.

En este sentido podemos afirmar que resulta indispensable que se regule en materia laboral, y por lo tanto se realice una serie de adiciones a los Artículos 42 de la Ley Federal del Trabajo y al Artículo 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, con la intención de que la resolución que emita la autoridad administrativa quedase como firme sin responsabilidad para el patrón, en caso de que el servidor público incumpla el Código de Ética del Servicio Público establecido en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades en su párrafo primero.

En este sentido podemos afirmar que en el ámbito jurisdiccional se han tomado criterios diferentes, mismos que se han externado al respecto, aunque por un lado, se han manifestado en el sentido de que la destitución debe ser demandada por el superior jerárquico, como podremos observar en la tesis que a continuación se describe:

SERVIDORES PÚBLICOS. EL SUPERIOR JERÁRQUICO, ASÍ COMO EL CONTRALOR INTERNO DE UNA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO ESTÁN FACULTADOS PARA APLICAR LA SANCIÓN DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 56, fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, "La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico, de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas", esto es, que el superior jerárquico está facultado, conforme a este Artículo, a demandar laboralmente ante la

autoridad que corresponda, la destitución de los servidores públicos, de acuerdo con los procedimientos correspondientes a la naturaleza de la relación y con las disposiciones respectivas, pero no a destituir por sí mismo a dichos funcionarios implicados en alguna investigación relacionada con una responsabilidad administrativa. Ahora bien, si el Artículo 57 de la propia Ley, se refiere a que el contralor interno podrá aplicar, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes, éstas tienen que ser forzosamente aquéllas que deban ser impuestas por aquél, como por ejemplo, el apercibimiento, la amonestación e incluso la suspensión, más no la destitución que, como ya se dijo, deberá ser demandada ante la autoridad laboral correspondiente.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

PRECEDENTE: Amparo directo 14/91. Patricia Niego Flores y Enrique Iglesias Ramos. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente. David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Cabe aclarar que independientemente de la cita transcrita con anterioridad en el propio Poder Judicial, se han establecido otras tesis de mayor relevancia, mediante las cuales se realiza una importante distinción entre los dos aspectos, laboral y administrativo, al grado de que se han establecido diferencias entre dos figuras como son la destitución y el cese, este aspecto lo podremos corroborar en la tesis del pleno que emite la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia PXXV/93, misma que es publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8va. Época, número 65 de fecha de mayo de 1993, misma que a continuación se describe:

SERVIDORES PÚBLICOS. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTÍCULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del Artículo 123, apartado "B", fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los Artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cese a que se refiere el Artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el Artículo 72, fracción II, inciso B) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de la relación entre el precepto reclamado y el Artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional.

Del análisis a la anterior jurisprudencia, se puede establecer claramente que dicha tesis enuncia la relación del servidor público, única y exclusivamente el de confianza, por lo que es preciso manifestar que deja fuera a los demás servidores públicos, por lo que al querer sancionar el superior jerárquico a los empleados que no tienen ese carácter, vuelve a caer en la controversia de que el Artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo y 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no contemplan dicha destitución sin responsabilidad para el patrón.

SANCIÓN ECONÓMICA: Ésta se encuentra regulada en el Artículo 113 Constitucional y el Capítulo Segundo, Artículo 53 fracción V, 56 fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales son aplicadas por la comisión de ilícitos o de responsabilidades administrativas de parte de los servidores públicos, misma que se establece de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por dicho responsable o por todos aquellos daños y perjuicios causados en detrimento del Erario Federal a que se refiere el Artículo 109 Constitucional, tomando en consideración, que tanto los beneficios o los daños causados al patrimonio federal, no podrán exceder de tres tantos en la imposición de dichas sanciones.

Por otra parte es de mencionarse que, contrario al mandato constitucional de la aplicación de sólo tres tantos a los daños causados por el infractor al Erario Federal, se podrá imponer al servidor público una o dos sanciones más de las establecidas en los Artículos 53 y 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otro de los aspectos que es importante mencionar y que regula nuestra Ley Federal de Responsabilidades, es el hecho de que al establecer dicha sanción económica, se deberá tomar en cuenta lo establecido en el Artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para realizar un estudio de la gravedad de la infracción, la condición económica del sujeto,

asimismo las causas que dieron origen a dicha responsabilidad y los medios de ejecución.

Es de suma importancia establecer que si no se toman en cuenta dichas atenuantes, se podría dejar en estado de indefensión al sujeto como lo podremos observar en la tesis que emite el Tribunal Fiscal de la Federación en el siguiente sentido:

MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR.

Para considerar que una multa impuesta a un particular cumple con lo establecido por los Artículos 16 y 22 constitucionales deben llenarse ciertos requisitos. De la interpretación que la justicia federal ha hecho de lo dispuesto en dichos preceptos, se encuentran los siguientes requisitos: I. Que la imposición de la multa esté debidamente fundada, es decir, que se exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso. II. Que la misma se encuentre debidamente motivada, o sea, que señale con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la imposición de la multa y que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. III. Que para evitar que la multa sea excesiva, se tome en cuenta la gravedad de la infracción realizada, o del acto u omisión que haya motivado la importancia de la multa, que se tomen en cuenta la gravedad de los perjuicios ocasionados a la colectividad, la reincidencia y la capacidad económica del sujeto sancionado. IV. Que tratándose de multas en las que la sanción puede variar entre el mínimo y un máximo, se invoquen las circunstancias y las razones por las que se considere aplicable al caso concreto, el mínimo, el máximo o cierto monto intermedio entre los dos.

Tomando en cuenta estas consideraciones, es de precisarse que el Poder Judicial, ha establecido jurisprudencia en el sentido de considerar como inconstitucionales aquellas disposiciones que establezcan sanciones como fijas, como es el caso de la contenida en el Artículo 76 fracción III del Código Fiscal de la Federación, ya que por ser analógicamente aplicable y referirse al mismo principio que a continuación se transcribe:

MULTAS FIJAS. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 76, FRACCIÓN III DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE LAS AUTORIZA.

El Artículo 22 de la Constitución General de la República proscribe la imposición excesiva. Aunque dicho numeral no lo explica, por multa excesiva debe entenderse según la acepción gramatical del término "excesivo" y de las interpretaciones realizadas por la doctrina y jurisprudencia, todas aquellas sanciones pecuniarias que rebasen el límite de lo ordinario o razonable; estén en desproporción con la gravedad del ilícito fiscal, ya sea por sus consecuencias, por las condiciones en que se cometió o por el monto de la cantidad cuya contribución se omitió si éste es el caso, que resulten desproporcionadas con el monto del negocio; y por último, que estén en desproporción con la capacidad económica del multado, o anterior es lógico, si se toman en cuenta que la finalidad que persigue este tipo de sanciones es además de intimidatoria, la de evitar la reincidencia de los infractores, más no la de terminar con sus patrimonios, a lo cual inevitablemente se llegaría de aceptarse la imposición de multas que rebasen su capacidad económica, circunstancia ésta que adquiere mayor relevancia en tratándose de fuentes de empleo y se dejaría de percibir los impuestos generados tanto por ella como por sus empleados, con el correspondiente perjuicio para la sociedad del propio Estado. Ahora bien, como es evidente que la única forma de evitar la imposición de sanciones pecuniarias irrazonables o desproporcionadas, y por tanto excesivas que contraríen la disposición

constitucional comentada, es otorgándose a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito en los términos ya anotados, el monto del negocio y las condiciones económicas del infractor, y además para imponer las sanciones que consideren justas dentro de un mínimo y un máximo, necesariamente habrá de concluir que todas aquellas leyes o preceptos que no conceda a la autoridad estas facultades, aunque sea implícitamente, y a menos, claro está, que la multa autorizada sea indispensablemente mínima como las contempladas en el Artículo 21 de nuestra Carta Magna o sus equivalentes en tratándose de personas morales, riñen directamente con la garantía consagrada en el Artículo 22 de este mismo cuerpo de leyes. En tal orden de ideas, si el Artículo 76, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, en que se apoyó la sala fiscal responsable para confirmar la multa que reclama la sociedad quejosa, autoriza la imposición de una multa fija, equivalente al 150% sobre la contribución omitida, debe concluirse entonces que dicho precepto resulta inconstitucional por no permitir la aplicación de una multa acorde con los extremos de que se trata y, por ende, con el mandato contenido en el Artículo 22, de nuestra Carta Fundamental.

Amparo directo 248/88. Ley, S.A. 8 de marzo de 1989. Unanimidad de votos.

Amparo directo 25/90. Gonbermex, S.A. de C.V. de diciembre de 1990. Unanimidad de votos.

Amparo directo 410/91. Salvador González López. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 295/91. Cristahielo, S.A. de C.V. 27 de agosto de 1992. Unanimidad de votos.

Amparo directo 273/92. Distribuidora U. del Noreste, S.A. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 67. Julio de 1993. Páginas 48 y 49.

Tomando en cuenta estas dos tesis, sería prudente para poder llevar a cabo una estricta regulación en la imposición de dichas sanciones económicas realizar una adición al Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, en el sentido de que se aplicará al servidor público responsable hasta dos tantos del daño causado o del beneficio obtenido.

También es cierto que es preciso considerar en relación a su contenido, ya que se han tenido grandes complicaciones lo cual repercute en otras leyes, en efecto se ha considerado que la sanción económica solo implica la imposición de la multa dejando por otra parte la indemnización de daños y perjuicios que el servidor público causa al Erario Federal.

INHABILITACIÓN: Esta se encuentra regulada en el Artículo 113 Constitucional y en los Artículos 53, fracción VI y 56, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta será aplicable a los servidores públicos cuyas conductas sean graves, mismos que se les aplicarán hasta veinte años de inhabilitación.

Es preciso manifestar que ha causado graves problemas la imposición de esta sanción ya que si bien es cierto, que la inhabilitación se debe de imponer a través de resolución jurisdiccional, de acuerdo con las leyes aplicables tomando en cuenta esta consideración el legislador en ningún momento manifiesta cuales serán dichas leyes y qué órganos estarán facultados para aplicarlas, por otra parte es importante manifestar que la imposición de la sanción de inhabilitación para el servidor público que omita presentar su declaración patrimonial, misma que deberá realizarse dentro de los treinta días siguientes a

la toma de posesión de dicho cargo o a la entrega de éste, la falta de presentación de declaración patrimonial traerá como consecuencia la inhabilitación del servidor público por el periodo de un año.

Por otra parte es preciso manifestar que esta falta de precisión dio lugar a que se manifestaran en contra de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las Contralorías Internas de las Dependencias, en el sentido de que dichas Contralorías carecían de facultades para aplicar dicha sanción, ya que si bien es cierto que dicha sanción de inhabilitación está regulada en el Artículo 24 fracción XIII, del Código Penal Federal, es de tomarse en cuenta que dicha normatividad por su naturaleza no es aplicable a nuestro procedimiento administrativo; por su parte, el Tribunal Fiscal de la Federación al emitir su resolución en el juicio 2366/89 consideró el siguiente criterio:

“...el Artículo 56, fracción V de la ley de la materia (en cuyo texto apoya su argumento la parte actora), no señala que la inhabilitación será aplicable por resolución judicial, sino por resolución jurisdiccional, esto significa que tal resolución por la cual se aplicará la sanción en comento, será emitida por autoridad administrativa competente de acuerdo a las leyes aplicables que en el caso son: el Artículo 17 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General

de la Federación de 19 de enero de 1983, que le otorga a la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial entre otras facultades la de imponer en consulta con la Dirección General Jurídica, las sanciones que competen a la Secretaría derivadas de las fracciones I, V y VI del Artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció lo siguiente:

SERVICIO PÚBLICO, INHABILITACIÓN TEMPORAL EN EL AUTORIDAD COMPETENTE.

De la interpretación armónica de los Artículos 53, 56, 60 y 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que la Contraloría Interna de cada dependencia es competente para imponer la sanción por falta administrativa en inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, sin que tal conclusión se contraponga con lo dispuesto por la fracción V del Artículo 56 del ordenamiento legal sancionado, al señalar que la inhabilitación indicada sería aplicable por “resolución jurisdiccional” tiene varias connotaciones, una como sinónimo de competencia (Diccionario Jurídico Editorial Porrúa, S.A. página 1884), por lo que desde este punto de vista entendemos que la inhabilitación será aplicada mediante resolución emitida por autoridad competente, que en el caso lo es la Contraloría Interna de cada dependencia; en segundo término, la palabra “Jurisdicción” se ha considerado como “Facultad, deber de un órgano del Estado para administrar justicia” (op.cit), lo que equivale a decir que si bien es cierto

que la función jurisdiccional es propia del Poder Judicial, formalmente hablando, ello no quiere decir que los otros dos Poderes (Ejecutivo y Legislativo) estén imposibilitados de ejercer dicha función, ya que de conformidad con diversos ordenamientos legales, entidades o dependencias distintas del Poder Judicial materialmente hablando, ejercen la función jurisdiccional, como sucede con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que otorga a la Contraloría Interna de cada dependencia la facultad de ejercer la actividad jurisdiccional para imponer la sanción administrativa de inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del
Primer Circuito.

PRECEDENTE:

Revisión Fiscal 41/91. Alvaro Herrera Huerta.- 14 de marzo de 1991.- Unanimidad de Votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcan.- Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

Sostiene la misma tesis:

Revisión fiscal 21/91.- Higinio Barrón Rangel.- 3 de abril de 1991.- Unanimidad de votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcan. Secretario: Ricardo Ojeda Bohorquez.

Debemos insistir en que la imposición de esta sanción corresponde a la autoridad administrativa, quien deberá aplicarla en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la aplicable, puesto que de otra manera se estaría desvirtuando la naturaleza de la sanción disciplinaria y de la facultad del superior jerárquico.

El problema fundamental fue originado por la expresión inicial de que la inhabilitación sería aplicable por "resolución jurisdiccional", lo cual dio lugar a suponer que la facultad sancionadora estaría a cargo de un juez o un tribunal, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del poder disciplinario de la autoridad administrativa.

La realidad es que esta expresión no fue nada afortunada, puesto que si la propia Ley establece en el capítulo relativo a "Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas" que la imposición y aplicación de las sanciones establecidas en el Artículo 53, entre las que se encuentra la inhabilitación, corresponde a la Secretaría de Contraloría y a los superiores jerárquicos, a través de sus contraloría internas, en los términos de los Artículos 64, 65 y 68 de la propia Ley, el concepto "jurisdiccional" debe entenderse en su sentido amplio de "decir el derecho en el caso concreto" para mantener la eficacia de la Ley, y no referida al "órgano judicial", como se pretendió, tomando indebidamente como sinónimo los términos "judicial" y "jurisdiccional".

De la misma forma, los Artículos 75 y 76 se refieren a la sanción de inhabilitación, que 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.

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

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 las consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad y al procedimiento disciplinario.

3.4 LA FORMA DE APLICACIÓN DE LAS DIVERSAS SANCIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

MARCO CONSTITUCIONAL: El Artículo 108 Constitucional determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, entre ellos los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal; Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los tribunales de justicia locales y miembros de los consejos de las judicaturas locales.

Por su parte, el Artículo 109 constitucional dispone que 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 demás normas conductoras para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad.

El Artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones con el 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. Asimismo, el Artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Por su parte, el Artículo 23 constitucional establece que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en juicio se le absuelva o se le condene.

En este sentido, el Artículo 4° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP) dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el Artículo 109 constitucional se

desarrollarán en forma autónoma e independiente, según su naturaleza y por vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el Artículo 3º de la propia LFRSP, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrá imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

En atención al marco jurídico antes mencionado, se advierte que es de capital importancia la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades del servicio público.

FACULTADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL: Con base en las reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las contralorías internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado Artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que la contraloría interna de una dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los

servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir, que tales órganos internos de control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el Artículo 78 de la propia Ley.

De igual forma destaca que a partir de las reformas de diciembre de 1996, lo establecido en el Artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los órganos internos de control en las dependencias para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las contralorías internas en las entidades.

En los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal, efectuada en términos de lo dispuesto por los Artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles; ordenamiento legal aplicable supletoriamente en esta materia, con objeto de cumplir con el principio de legalidad y evitar que las resoluciones no sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

FORMALIDADES QUE DEBE REVESTIR EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; CITATORIO: El oficio citatorio para la audiencia de Ley, deberá, expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia; precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen, la presunta infracción y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado.

Enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los Artículos y fracciones; y tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionan con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan del Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Precisar que el expediente está a disposición del infractor, el lugar en el que puede ser consultado, así como que a la audiencia de Ley puede acudir, asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

Contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se le tendrá por precluido de su derecho para ofrecer pruebas y formular alegatos dentro del procedimiento administrativo, en términos del Artículo 288 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y el requerimiento de que señale domicilio para que se hagan las notificaciones personales, en la población en que se tenga su sede oficial el Órgano Interno de Control que cita a procedimiento, apercibido que de no hacerlo se le harán todas las notificaciones por rotulón, conforme lo precede el Artículo 316 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los Artículos 304 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su Artículo 64, que deberá comenzar a contar a partir del día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación, y que el oficio en que se notifique sea legible y con firma autógrafa, recabando la constancia de recibido.

PRUEBAS: Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son: Las auditorías practicadas por Órganos Internos de Control que deben contener como mínimo los siguientes elementos: oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas

conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones, en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en el caso, el daño o perjuicio patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio obtenido imputable al servidor público de que se trate.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En el supuesto de que la autoridad no pueda acordar en la audiencia la admisión y/o desahogo de pruebas, deberán tenerse por ofrecidas y reservarse expresamente el derecho de acordar su admisión con posterioridad; pero invariablemente dicho acuerdo, deberá emitirse antes de cerrar la instrucción y notificarse al oferente. En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas (Confesional, Periciales, Testimoniales, etc.), puede ser en el sentido de "tenerlas por ofrecidas y admitidas"; "reservarse para acordar posteriormente sobre su admisión y desahogo", "o admitirlas señalando fecha para su desahogo", ordenando en el caso, la preparación de las pruebas que así

lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (Documentales, Presuncionales e Instrumentales), de conformidad con el Artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria.

Conviene enfatizar que para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible autógrafa o certificada por funcionario competente, las cuales deberán obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente, con objeto de no conculcar la garantía de audiencia.

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenando se turne a resolución, con el fin de cumplir con los términos señalados por el Artículo 64 fracciones I y II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

REQUISITOS FORMALES QUE DEBERÁN OBSERVARSE EN LA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDADES; Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los Artículos 53 al 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en especial, con el Artículo 54 debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

En términos de los Artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuáles acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento, realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en la leyes, manuales, reglamentos, etc., si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el Artículo 54 de la ley en la materia.

Se deberá observar que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido, quede debidamente acreditado y determinado y de ser así, imponer la sanción económica en términos del Artículo 55 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño perjuicio o lucro causado, obtenido por el infractor.

En el expediente, que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del órgano interno de control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

Conforme al último párrafo del Artículo 57 reformado, el superior jerárquico de la dependencia o entidad enviará a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza

de los hechos denunciados, la SECODAM debe, directamente, conocer del caso o participar en las investigaciones.

PRESCRIPCIÓN: Para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el Artículo 78 de la Ley en la materia; razón por la cual, se recomienda actuar con la debida oportunidad y prontitud, a fin de evitar que se dejen de imponer y aplicar las sanciones administrativas a los servidores públicos que hayan incumplido con sus obligaciones, por haber operado la prescripción.

Al respecto el citado numeral establece:

- I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no exceden de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Y
- II.- En los demás casos prescribirán en tres años."

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fuere de carácter continuo.

En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el Artículo 64.

DENUNCIA PENAL: Cuando del expediente se desprenden conductas que pudieran implicar un ilícito penal, deberá darse vista oportunamente al área jurídica que corresponda dejando constancia de ello en el expediente, para su seguimiento.

Este capítulo es de suma importancia, ya que es en este donde se trata la parte concerniente a la responsabilidad de los servidores públicos denominados de confianza, mismo en que se establece que como sujetos de derecho tienen obligaciones y derechos tanto para la autoridad como para éstos, por lo que se pretende dar un panorama amplio de que las personas que desempeñan dichos puestos de responsabilidad deberán de estar sujetos siempre en todo momento a un procedimiento el cual debe de estar previamente establecido y se deberá de llevar conforme a la interpretación jurídica de la Ley, asimismo se trata de demostrar como al emitir un acto unilateral de parte de la autoridad se está en la posibilidad de no poder sancionar a los malos servidores públicos y se estaría incurriendo en el vicio constante de apoyo para los malos servidores públicos, en perjuicio de las Instituciones.

CAPÍTULO IV

CONTROVERSIA EXISTENTE EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- 4.1 CONTROVERSIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES Y EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
- 4.2 CONTROVERSIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 47 FRACCIONES XVIII Y XIX; 53, 64 Y 73, CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
- 4.3 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA.
- 4.4 AMPLIACIÓN DEL ARTÍCULO 81 (LA OPCIÓN JURÍDICA).

CAPÍTULO IV

4.1 CONTROVERSIA ENTRE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES Y EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En este punto lo que se pretende demostrar, es que por una parte la autoridad al emitir un acto unilateral que es contrario a derecho en su Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual en sus dos últimos párrafos establece lo siguiente:

“...Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efecto el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaria, lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

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

Es importante manifestar que la Secretaría al emitir la declaratoria de falta de presentación de su declaración de situación patrimonial, sin causa justificada, establecida en el último párrafo del Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ésta no deberá tomarse como una sanción, en virtud de que dicha declaratoria no está establecida en el capítulo correspondiente, ni tampoco es producto de la aplicación del procedimiento disciplinario correspondiente, ya que la propia Ley establece, que para el fincamiento de alguna responsabilidad se deberá de aplicar previamente el procedimiento que conforme a derecho se encuentra regulado en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otra parte es de considerarse, que si tomamos en cuenta, dicha declaración unilateral sin llevar a cabo el procedimiento, como lo establece la normatividad se estaría violando la garantía de audiencia de dicho servidor público que ostenta el cargo de confianza, el cual dejó de cumplir con la presentación de su declaración de situación patrimonial, ya que el Artículo 14 constitucional establece lo siguiente:

“...A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en

el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

Asimismo, al realizar un análisis a este precepto anteriormente descrito, observamos que la autoridad al emitir el acto unilateral o la simple declaración como lo pretende hacer notar, viola el Artículo 14 constitucional, en perjuicio del servidor público presunto responsable de haber omitido la presentación de su declaración patrimonial, por lo que ésta al emitir dicha declaración, la cual no se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en el Artículo 64 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en razón de que si bien es cierto, que el Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no contempla en su parte última que este deba de aplicarse, ya que en el Artículo 4º de dicha Ley de Responsabilidades que a la letra dice:

“...Cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos a sanción y previstos en el Artículo 109 constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma **autónoma e independiente**, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el Artículo

anterior turnar las denuncias a quienes deban conocer de ellas...”

Por lo que realizando un análisis de este precepto inmediatamente observamos que dicha declaración unilateral por parte de la autoridad esta viciado desde sus inicios, y por lo tanto no sería prudente dar cumplimiento a dicha sanción, ya que por otra parte el Artículo 16 constitucional, manifiesta lo siguiente:

“...Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento en los juicios, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la ley o a la interpretación jurídica de la Ley a falta de ésta se fundaran los principios generales del derecho...”

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 16 la autoridad al emitir dicha declaratoria unilateral, no se apega al procedimiento establecido en el Artículo 64 lo que ocasiona que al realizar su fundamentación y motivación deja al servidor público en estado de indefensión, y origina que el sujeto responsable no sea sancionado conforme a lo que establece la normatividad

jurídica, otorgándole la oportunidad de continuar con su afán de corrupción en perjuicio de nuestras Instituciones Públicas y del País.

4.2 CONTROVERSA ENTRE LOS ARTÍCULOS 47 FRACCIONES XVIII Y XIX; 53, 64 Y 73, CON RELACIÓN AL ARTÍCULO 81 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Por cuanto hace a dicha controversia es de manifestarse, que dicho Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se interpone en cuanto al procedimiento en el sentido de que si dicho precepto se encuentra contemplado en el título IV capítulo único de sus Artículos 79 al 90, en el cual no se establece previamente ningún procedimiento para que en caso de que algún servidor público incurriera en la no presentación de dicha declaración de situación patrimonial fuera sancionado con la destitución o la inhabilitación como lo establecen previamente los Artículos 53 y 56 de dicho ordenamiento legal, y por otra parte previamente en su título III, responsabilidades administrativas, capítulo I sujetos y obligaciones del servidor público en su Artículo 46 manifiesta "Incurrir en responsabilidad administrativa los servidores públicos a los que se refiere el Artículo 2º de dicho ordenamiento", el cual establece lo siguiente:

“...Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del Artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales...”

Por lo que es de observarse que en dicho Artículo no se hace referencia única y exclusivamente a los servidores públicos de confianza, ya que al pretender dicha Secretaría emitir un acto sin previa justificación, sólo se confunde más, si como lo establece el Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual pretende aplicarlo en forma autónoma y no en el Artículo 47 fracción XVIII, en el que se manifiesta como una de las obligaciones de los servidores públicos la de presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley, más aún en su primer párrafo de dicho Artículo, que a la letra dice lo siguiente:

“...Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de ser observadas 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...”

De lo anteriormente descrito dicha autoridad reafirma aún más su contradicción, ya que al dejar en manos del superior jerárquico, la aplicación de dicha sanción de destitución o inhabilitación, y por otra parte lo coacciona con lo establecido en la fracción XIX de este precepto legal en el que le manifiesta atender con diligencia, las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, conforme a la competencia de ésta, pero como podrá cumplir este superior jerárquico con dicha declaratoria si no lo funda y motiva al realizar la destitución de dicho servidor público ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que en la Ley no está previamente establecida esta disposición, tal y como se manifiesta en las siguientes jurisprudencias:

Al respecto la Sala Regional del Sureste, del Tribunal Fiscal de la Federación emitió un interesante criterio aislado, que fue publicado en Revista de este órgano jurisdiccional en el mes de octubre de 1995, número 94, página 58, que dice:

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE SITUACIÓN PATRIMONIAL.- PARA SU EMISIÓN DEBE SEGUIRSE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Al considerarse la declaratoria de incumplimiento de que se trata, como una sanción administrativa contenida en el Artículo 53, fracción IV, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues en la misma no sólo se hace la declaratoria en mención, sino que se ordena al Titular de la Dependencia que corresponda, dejar sin efectos el nombramiento del sancionado, para que resulte esta determinación, debe seguirse el procedimiento establecido por el Artículo 64 de la Ley de la Materia, que establece en primer término que se citará al presunto responsable a una audiencia, pues de lo contrario se viola el referido precepto y el Artículo 14 Constitucional por no darse al servidor público la oportunidad de ser oído en su defensa.

Juicio No. 268/94.- Sentencia de 18 de agosto de 1995, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Cecilia López Reynoso.- Secretario: Lic. Jorge Luis Rosas Sierra.

No obstante lo anterior, esta declaratoria ha llegado a ser considerada resolución de carácter definitivo, por lo que al tomarla como tal entraríamos en otra contradicción ya que para poder recurrir al juicio de nulidad el servidor público primeramente deberá agotar el recurso de revocación el cual se encuentra establecido en el Artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, o acudir directamente al juicio de nulidad tal y como lo establece el Artículo 73, de dicho ordenamiento legal, en este supuesto nuevamente la autoridad se contradice ya que al ser tratado con anterioridad

en el sentido de que al no aplicar el procedimiento del Artículo 64 se viola la garantía de audiencia y la autoridad en su juicio de nulidad podrá remitirlo para efecto o sobre el juicio a favor del servidor público, como se puede observar en las tesis que se transcriban a continuación.

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO FORMULADA POR LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- ES UNA RESOLUCIÓN DEFINITIVA QUE AFECTA LOS INTERESES JURÍDICOS DE LOS FUNCIONARIOS.

Las declaraciones que realiza la Secretaría de la Contraloría de la Federación relativas al incumplimiento de la presentación de la declaración de situación patrimonial a cargo de los funcionarios públicos, son resoluciones que revisten el carácter de definitivas en los términos del Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que afectan los intereses jurídicos de los funcionarios públicos en perjuicio de quienes se emiten, puesto que son dictadas por la mencionada Secretaría de Estado en los términos del último párrafo del Artículo 81 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y de que el nombramiento respectivo quede sin efectos, por tal razón es evidente que dichas declaratorias de incumplimiento si son resoluciones definitivas que afectan el interés jurídico de los funcionarios públicos; por lo tanto el sobreseimiento planeado en contra de estas resoluciones con apoyo en la fracción I del Artículo 202 del Código Fiscal de la Federación es improcedente. (20)

Juicio No. 1444/88.- Sentencia de 15 de julio de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Jorge A. García Cáceres.- Secretario: Lic. Rafael Caporal Atta.

RTFF3a. ÉPOCA, AÑO 1, No. 11 NOVIEMBRE 1988, PÁG. 62.

DECLARATORIA FORMULADA POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.- ES UNA

RESOLUCION DEFINITIVA QUE PUEDE SER COMBATIDA MEDIANTE JUICIO DE NULIDAD O RECURSO DE REVOCACIÓN.

La declaratoria formulada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por haberse incumplido con la obligación de presentar declaración inicial de situación patrimonial constituye una resolución definitiva que afecta el interés jurídico del servidor público, pues a través de la misma y con fundamento en el Artículo 81, último párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ordena dejar sin efecto su nombramiento, por tanto es un acto que puede ser combatido mediante juicio de nulidad o recurso de revocación, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 23, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Artículo 73 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Juicio No. I-10/94.- Sentencia de 20 de septiembre de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Ricardo Bonfil Valdés.- Secretario TFF No. 86.- 3ª. Época. Año VIII. Febrero 1995. Pág. 57 y 58.

En este sentido contrario:

COMPETENCIA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- NO SE SURTE PARA CONOCER RESPECTO DE UNA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL.

Si la anteriormente denominada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en un oficio girado al titular de diversa Dependencia le da a conocer la declaratoria a que se refiere el Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, porque un servidor público adscrito a la misma no cumplió con la obligación de presentar su declaración patrimonial, como tal precepto se encuentra en el Título Cuarto del capítulo único, de la ley citada, que se refiere

al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, no puede considerarse tal declaratoria como una resolución que imponga una sanción administrativa de las previstas en el Artículo 53 de la Ley que nos ocupa, que se encuentra dentro del capítulo II del Título Tercero, y al no estar prevista la declaratoria de incumplimiento como una sanción administrativa, no se surte la competencia de ese Tribunal para conocer de su impugnación como lo prevén los Artículos 70 y 73 del Ordenamiento mencionado, sin que sea óbice que la citada declaratoria sea tal como lo señala el Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades, para dejar sin efectos el nombramiento respectivo pues este acto se deja a cargo del Superior Jerárquico, quien puede actuar o no en ese sentido.

Juicio No. 28/94.- Sentencia de 10 de febrero de 1995, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructora: Celia López Reynoso.- Secretario: Lic. Jorge Luis Rosas Sierra.

Revista TFF. No. 89. 3ª. Época. Año VIII. Mayo 1995. Págs. 53 y 54

De la transcripción de dichas tesis el tribunal entra en una contradicción al no percatarse también que la autoridad que emite el acto unilateral, viola la garantía de audiencia y pretende corregir dicha anomalía dejando al superior jerárquico el cumplimiento de dicha declaración de dejar sin efectos el nombramiento del servidor público que omitió la presentación de dicha declaración de situación patrimonial, asimismo, es de tomarse en cuenta que el superior jerárquico tendrá la obligación de ejecutar dicha declaración, encontrándose que al tratar de ejecutar el requerimiento, este se contrapone con los derechos laborales del presunto responsable, en los que el tribunal

manifiesta que para poder dejar sin efectos el nombramiento de los servidores públicos, es necesario que se fundamente y motive la pérdida de la confianza, tal y como lo establecen las tesis siguientes:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Octava Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de La Federación, Tomo: VI Primera Parte, Tesis: P./J.9/90. Página: 91.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE.

La contradicción entre la tesis jurisprudencial 315 de la Cuarta Sala (Compilación de 1985, Quinta Parte), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE CONFIANZA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DERIVADOS DE LA RELACIÓN LABORAL DE LOS" y la tesis de la Segunda Sala (Compilación de 1985, Tercera Parte, página 739), intitulada "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, DE CONFIANZA, EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE CESES DICTADOS CONTRA LOS", debe resolverse en favor de la primera, fundamentalmente, porque la fracción XII del apartado B del Artículo 123 constitucional, erige al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje como órgano competente para dirimir todas las controversias que se susciten entre los Poderes de la Unión y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por una parte, y sus servidores por otra. De conformidad con la fracción XIII se exceptúan de esta regla general los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior, que, se rigen por sus propias leyes y, de acuerdo con el último párrafo de la fracción XII, se exceptúan también los servidores del Poder Judicial Federal,

cuyos conflictos son resueltos por este Alto Tribunal. No estando comprendidos los servidores de confianza en ninguna de estas excepciones, deben considerarse regidos por la norma general, sin que sea obstáculo para esta conclusión que dichos trabajadores carezcan de acción para demandar su reinstalación, pues una cosa es la competencia del aludido órgano jurisdiccional y otra los derechos que el Apartado B les otorga. En efecto, los trabajadores de confianza al servicio del Estado, de conformidad con la fracción XIV, sólo tienen derecho a las medidas protectoras del salario y a los beneficios de la seguridad social, pero no gozan de los otros derechos que tienen los trabajadores de base como el de la inamovilidad en el empleo. De ahí que puede suceder que en caso de inconformidad del empleado de confianza con el cese, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado de equipar a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, son el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje se declare competente, aunque resulte desestimada su demanda porque carezca de acción. Por tales razones y porque el cese de esta clase de servidores no es un acto de autoridad, toda vez que la relación que los une con el Estado se equipara a la laboral, la vía impugnativa no es el amparo, sino el juicio ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Esta opinión se confirma porque resultaría incongruente sostener que cuando se reclaman derechos salariales o de seguridad social de los trabajadores de confianza, sea competente este órgano jurisdiccional por considerarse laboral la relación y al Estado como patrón, pero cuando dichos trabajadores se inconformaran con el cese, dicha relación perdiera su carácter laboral y el cese se convirtiera en un acto de autoridad, por lo que tuviera que impugnarse en la vía de amparo.

Varios 6788. Contradicción de tesis. Entre las sustentadas por la Segunda y la Cuarta Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de octubre de 1989. Mayoría de doce votos de los señores ministros: Alba Leyva, Azuela Güitrón, Rocha Díaz, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Adato Green, Martínez Delgado, Capizo Mac Gregor, García Vázquez Díaz Romero y Schmill Ordóñez; en contra del voto

de: Silvia Nava, Magaña Cárdenas, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez y Presidente del Río Rodríguez, quienes lo emitieron en favor de la tesis sustentada por la Segunda Sala. Se encargó el engrose al señor ministro Juan Díaz Romero. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jesús Antonio Nazar Sevilla.

Tesis de jurisprudencia 10/1990, aprobada por el Tribunal en Pleno en Sesión Privada celebrada el martes dieciocho de septiembre de 1990. Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, Salvador Rocha Díaz, Samuel Alva Leyva, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez. Ausentes. Mariano Azuela Güitrón y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, México, D.F., a 21 de septiembre de 1990.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 34, Octubre de 1990, pág. 15.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Séptima Época, Instancia Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: 205-216 Quinta parte Página: 58.
TRABAJADORES DE CONFIANZA. PERDIDA JUSTIFICADA DE ESTA.

La conducta seguida por un trabajador de confianza en el desarrollo de su trabajo, al omitir levantar las actas correspondientes para informar a sus superiores de las irregularidades en que incurrió el personal a su cargo, la cual tuvo repercusiones que trascendieron gravemente en el patrimonio del patrón, es un motivo por el cual justificadamente se perdió la confianza en él depositada,

situación que constituye una causal de rescisión de la relación laboral sin responsabilidad para la parte patronal.

Amparo directo 3180/84. Tomás Lara Arreola. 20 de enero de 19986. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Lises Schmill Ordóñez. Secretario: Aurelio Pulido Cervantes.

Volúmenes 121-126, pág. 94. Amparo directo 1818/78. Banco Nacional de Crédito Rural. 7 de marzo de 1979. 5 votos. Ponente: Juli Sánchez Vargas. Secretario: José de Jesús Rodríguez Martínez.

NOTA: Esta tesis también aparece en: Informe de 1986, Cuarta Sala, pág. 50.

Una vez analizado lo anterior nos percatamos que al no existir una modificación en el último párrafo del Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el infractor tiene a su merced todos los medios de defensa para poderse escapar de la presentación de su declaración patrimonial y seguir con su enriquecimiento ilícito, ya que la autoridad no podrá conocer los bienes que tiene al momento de tomar un cargo en el Gobierno Federal.

4.3 ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA

En este punto es preciso establecer que uno de los problemas fundamentales y que dan origen a la defensa de los presuntos servidores públicos que incurren en la no presentación de su declaración patrimonial, es el hecho de que falta reglamentar dentro del Título Cuarto en su capítulo

único, mismo que se denomina Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, y es por esto que al hacer la autoridad la enunciación en su Título Tercero, capítulo I, en el que describe a los sujetos y sus obligaciones como servidores públicos, no contempla la reglamentación de un procedimiento como lo es el que establece el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades.

En este sentido es preciso manifestar que no se ha establecido este procedimiento como medio de sanción para los servidores públicos presuntos responsables, la cual al inobservar el Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, violenta la normatividad, por lo que es indispensable realizar una adecuación a este artículo en sus últimos párrafos, con la intención de tapar las vías procesales a los inculpados y así poder dar cumplimiento a lo que establece dicho precepto, ya que de lo contrario los presuntos responsables día a día tendrán la posibilidad de escabullirse a la presentación de su declaración de situación patrimonial y enriquecerse sin que dicho Órgano de Control como es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tenga los elementos suficientes como son los procedimientos mediante los cuales se deberá de citar a un servidor público, con el objeto de no violar la Constitución y así poder frenar a estos sujetos en su afán de enriquecerse, a través de la imposición de las sanciones contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.4 AMPLIACIÓN DEL ARTÍCULO 81 (LA OPCIÓN JURÍDICA)

Es preciso manifestar que al hablar de que la ampliación a dicho precepto legal sería la opción jurídica, estamos tratando de establecer que, sin la ampliación a éste, el servidor público sujeto a una responsabilidad por no haber observado la disposición de presentar en tiempo y forma su declaración de situación patrimonial violenta la normatividad y por lo tanto genera corrupción dentro de un determinado periodo de permanencia dentro de una institución pública, por lo que se pretende erradicar ese tipo de prácticas, las cuales dañan las instituciones y empobrecen al País, es por esto que si no se toma en cuenta esta opción de modificación se caería en el vicio constante de que los servidores públicos desde el niveles de Jefe de Departamento hacia arriba se enriquecieran en gran medida, dando paso al deterioro de cada uno de los Organismos Públicos.

Asimismo, he querido plasmar la gran importancia que reviste el hecho de realizar una modificación al Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismo que se encuentra regulado en el Título Cuarto Capítulo Único, denominado Registro Patrimonial de Servidores Públicos, ya que en este no se tiene contemplado el procedimiento mediante el cual se deberá de llevar a cabo el cumplimiento de las sanciones como son, destitución e inhabilitación por parte del superior jerárquico, una vez emitida la

declaración por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como lo establece el Artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus últimos párrafos, permitiendo de esta forma que un sin número de estos utilicen algún medio de defensa al no estar debidamente reglamentada dicha declaración, por lo anterior propongo que el Artículo 81 de la LFRSP, la cual a la fecha establece lo siguiente:

“La declaración de Situación Patrimonial deberá presentarse en los siguientes casos:

- I.- Dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión.
- II.- Dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo y
- III - Durante el mes de mayo de cada año deberá presentarse la declaración de situación patrimonial, acompañada de una copia de la declaración anual presentada por persona física para los efectos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, salvo que ese

mismo año se hubiese presentado la declaración a que se refiere la fracción I.

Si transcurrido el plazo a que se refiere la fracción I, no se hubiere presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a la que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año”

Es por esto que mi propuesta sería en el siguiente sentido, modificar en su últimos párrafos dicho precepto legal, mediante el cual se rige la declaración de situación patrimonial en el que se establezca que para el caso de incumplimiento por parte de un servidor público, la autoridad aplique el procedimiento mismo que se encuentra establecido en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que tomando en cuenta que al aplicar dicho procedimiento se estaría en la posibilidad de sancionar a los servidores públicos que incumplan con la norma, por lo que

considero que los últimos párrafos del Artículo 81, deberían quedar de la siguiente manera:

“...Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se aplicará el procedimiento establecido en el Artículo 64 de la Ley, y el superior jerárquico hará del conocimiento a la autoridad competente para dejar sin efectos el nombramiento de dicho servidor público, previa resolución que emita dicha Secretaría. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año, previo el procedimiento establecido en el Artículo 64 de la Ley, una vez que la Secretaría emita dicha resolución...”

De esta forma podemos establecer que los procedimientos que marca nuestra Ley Federal de Responsabilidades, se estaría cumpliendo adecuadamente en caso de que un servidor público incumpliera dicho precepto legal al acudir a algún medio de impugnación, éste no pueda apartarse de la

imposición de la norma que previamente está establecida y muchos de los casos no lleguen a algún medio de defensa legal, en beneficio de nuestras instituciones, tomando en cuenta que si la Secretaría de Contraloría implementara un mecanismo el cual tuviese un adecuado control del patrimonio de los servidores públicos y que éste medio fuera de fácil consulta para la ciudadanía permitiría que ésta tuviese participación al verificar que un funcionario público de cualquier rango o categoría fuese supervisado por la ciudadanía misma en el transcurso de un determinado periodo de ejercicio en el servicio público y por lo tanto, se tendría mejor control del enriquecimiento ilícito en perjuicio de nuestra Nación.

Asimismo, es pertinente recomendar la ampliación al Artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo, adicionando una fracción más en el sentido de establecer que el nombramiento del servidor público quede sin efectos por resolución firme de autoridad administrativa, y de igual forma deberá de aplicarse al Artículo 45 de la Ley de los Trabajadores al Servicio de Estado.

CONCLUSIONES

PRIMERA

En esta investigación, me he percatado que las personas encargadas de la regulación del patrimonio de los funcionarios públicos, han sido desde mi punto de vista muy débiles, ya que en la actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Artículo 81, el cual no está acorde con la realidad, en el sentido en que los legisladores han querido expresar, al no especificar los términos mediante los cuales se puede llegar a frenar la corrupción de los funcionarios sin lograrlo, ya que no podrán, debido a que ésta adolece de precisión por la gran trascendencia política que representa el poder aplicar dicho ordenamiento jurídico.

SEGUNDA

Al querer establecer la sanción como un medio de control hacia los servidores públicos, con el propósito de frenar la carrera delictiva de éstos, han propiciado que únicamente se amplie el grado de corrupción de un gran número de funcionarios, por lo que en la práctica nos encontramos, que dentro

de dicha reglamentación no existe un procedimiento adecuado para la aplicación y cumplimiento de dichas sanciones.

TERCERA

Al pretender aplicar las diversas sanciones de carácter administrativo, por parte de los superiores jerárquicos, éstos se han encontrado un sin número de trabas, ya que al acudir al Tribunal de Conciliación y Arbitraje, con la intención de dar cabal cumplimiento a las resoluciones impuestas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dicho superior jerárquico, se encuentra con la inexistencia de que en los Artículos 45 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 42 de la Ley Federal del Trabajo, no regulan ningún procedimiento o causal de justificación mediante la cual el superior jerárquico pueda realizar la destitución con causa justificada de los trabajadores de confianza que están a su servicio y más aún se agrava la situación, ya que la corrupción en los distintos Tribunales, tanto en materia administrativa como en laboral, no permiten que sean sancionados dichos servidores públicos.

CUARTA

Asimismo el gran número de favores sobre distintos funcionarios, dan pie a que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, no lleve a cabo la aplicación de sanciones conforme a derecho, a diversos empleados de mandos medios, ya que única y exclusivamente se encarga de sancionar a los empleados de escasos recursos, prevaleciendo así el control político que ejerce sobre diversos funcionarios públicos, y en caso de que éstos no estén de acuerdo con las medidas implementadas por el Gobierno, se les persigue y se les aplica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con la intención de obtener el control político de los demás.

QUINTA

El juicio político, mismo que en la práctica no se lleva a cabo debido al temor que invade a la ciudadanía y a los mismos funcionarios públicos, ya que en gran parte, son responsables por la fuerza política que tienen, por todo lo anterior es preciso manifestar que a la fecha no se ha llegado a implementar un sistema mediante el cual sean controladas las percepciones y patrimonios de éstos, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

SEXTA

Modificar en sus últimos párrafos, dicho precepto legal, mediante el cual se rige la declaración de situación patrimonial, y enuncia el procedimiento en el que se establezca que para el caso de incumplimiento por parte de un servidor público, la autoridad deberá aplicar el procedimiento establecido en el Artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Considerando que dichos últimos párrafos del Artículo 81 de la LFRSP, deberán quedar de la siguiente manera:

“...Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiere presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previo procedimiento establecido en el Artículo 64, y mediante resolución definitiva que emita la autoridad competente. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración contemplada en la fracción III...”

“...Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a la que alude la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año. Una vez llevado a cabo lo establecido en el Artículo 64 y emitida la resolución correspondiente...”

SÉPTIMA

Con esto se pretende demostrar una vez más, que debido a la pericia de nuestros legisladores al no querer llevar a cabo las reformas a diversos Artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pretenden que los magistrados realicen estudios para poder llevar a cabo la implantación de diversas jurisprudencias en forma a veces ridícula, con el propósito de tapar las lagunas de esta Ley.

OCTAVA

Con los ejemplos que a continuación presento, se comprueba aún más la falta de capacidad para resolver por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ya que al emitir una declaración unilateral de voluntad con relación a diversos servidores públicos en la siguiente forma:

“Con fundamento en los Artículos 80 y 81, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, usted tenía la obligación de presentar su declaración inicial de situación patrimonial, dentro de sesenta días naturales siguientes a la fecha que inició sus labores, por lo que procederá a la aplicación de la sanción conforme a derecho proceda”

Al notificar la autenticidad de dicha resolución, viola la garantía de audiencia, por lo que el servidor público, al presentar su recurso de revocación, siempre lo gane y durante ese periodo puede realizar las correcciones correspondientes a su patrimonio ocultando o falsificando información.

Otro ejemplo que podemos encontrar de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos es a través de las resoluciones que emite la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el siguiente sentido; una vez que mediante una auditoría se detecta la responsabilidad de un funcionario de alto nivel y se lleva todo el procedimiento para imponer una sanción de destitución e inhabilitación, así como cobro de daños y perjuicios para el Organismo por cantidades elevadas, nos encontramos con que dicha Secretaría únicamente le impone al infractor una amonestación, siendo contradictoria dicha sanción y por lo tanto genera riqueza para dicho funcionario público.

Por lo que nuevamente la obligación, por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, de dar a conocer, a través de los medios de información, a toda la población el Registro Patrimonial de los funcionarios públicos, con la intención de difundir, a través de las quejas y denuncias, el enriquecimiento desmesurado de dichos funcionarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México Editorial Porrúa, 1984. Pág. 435.
- BARRAGÁN, José. (Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos.) Las responsabilidades de los servidores públicos, Editorial Porrúa, 1984. Pág. 225.
- CANTÓN MOLLER, Miguel. Derechos del trabajador burocrático, México, Editorial PAC. Pág. 215.
- CÁRDENAS, Raúl F., Responsabilidades de los funcionarios públicos, México, Editorial Porrúa, 1982. Pág. 325.
- DE BUEN, Nestor, El Derecho Administrativo Laboral y La Administración Pública, Edit. Porrúa, México, 1994. Pág. 119.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, 2º Curso, Editorial Limusa, México, 1989. Pág. 211.
- DE PINA, RAFAEL, Diccionario Jurídico de Derecho, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1979.
- Diccionario Jurídico Mexicano. 4 Tomos, 8ª. Edición, Editorial Porrúa 1995. Pág. 4328.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. (Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado), Las responsabilidades de los servidores públicos, México, Editorial Porrúa, 1984. Pág. 256.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1984. Pág. 506.

- HERRERA PÉREZ, Agustín. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Editorial particular, México 1991. Pág. 328.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, La Contraloría y el Control Interno en México, 5 edición, Fondo de Cultura Económica, 1987. Pág. 674.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José De Jesús. (Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos), México, Editorial Porrúa, 1984. Pág. 435.
- ORTÍZ REYES, Gabriel, El control y la disciplina en la Administración Pública Federal, Fondo de Cultura Económica, México. 1988.
- SAHAGUN, Fray Bernardino de, Historia general de las casas de la Nueva España, Tomo I y II, Editorial Pedro Robrero, México, 1938.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México, Editorial Porrúa, 1974. Pág. 635.
- ----- Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa, México 1995. Pág. 653

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México 1998.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Ediciones Culturales, México 1997. Pág. 94
- Código Fiscal de la Federación, Editorial Porrúa, México 1998.

"Interés Simple, No tiene Ninguna Protección Jurídica Directa y Particular.

Jurisprudencia en la tesis emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis visible en el Informe de 1972, pág. 342.

"Régimen De Responsabilidad Administrativa De Los Servidores Judiciales, Las Normas Que Componen El No Reconocer Ni Tutelan Intereses Particulares, Los Particulares Carecen De Interés Jurídico Para Impugnar Los Actos que Se Produzcan En Materia De Responsabilidad Administrativa De Los Servidores Judiciales". Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, ha sostenido igual criterio en la jurisprudencia visible en el Informe de 1986, Tercera Parte, pág. 120 y 121, que dice:

Servidores Públicos. El Superior Jerárquico, Así Como El Contralor Interno De Una Entidad De La Administración Pública, No Están Facultados Para Aplicar La Sanción De Destitución Del Empleo. Cuarto Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito. PRECEDENTE: Amparo directo 14/91. Patricia Niego Flores y Enrique Iglesias Ramos. 14 de marzo de 1991. Unanimidad de votos. Ponente. David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE SU ARTICULO 72, FRACCION II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. Tesis del pleno que emite la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia PXXV/93, misma que es publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8va. Época, número 65 de fecha de mayo de 1993.

MULTAS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR. Tesis que emite el Tribunal Fiscal de la Federación.

MULTAS FIJAS. INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 76, FRACCION III DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, QUE LAS AUTORIZA. Amparo directo 248/88. Ley, S.A. 8 de marzo de 1989. Unanimidad de votos.
Amparo directo 25/90. Gonbermex, S.A. de C.V. de diciembre de 1990. Unanimidad de votos.
Amparo directo 410/91. Salvador González López. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos.
Amparo directo 295/91. Cristahielo, S.A. de C.V. 27 de agosto de 1992. Unanimidad de votos.
Amparo directo 273/92. Distribuidora U. Del Noreste, S.A. 4 de febrero de 1993. Unanimidad de votos.
Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 67. Julio de 1993. Páginas 48 y 49.

SERVICIO PUBLICO. INHABILITACION TEMPORAL EN EL AUTORIDAD COMPETENTE. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. PRECEDENTE: Revisión Fiscal 41/91. Alvaro Herrera Huerta.- 14 de marzo de 1991. Unanimidad de Votos.- Ponente: Samuel Hernández Viazcan.- Secretario: Salvador Mondragón Reyes.

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACION DE LA DECLARATORIA DE SITUACION PATRIMONIAL. PARA SU EMISION DEBE SEGUIRSE EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Sala Regional del Sureste, del Tribunal Fiscal de la Federación emitió un interesante criterio aislado, que fue publicado en Revista de este órgano jurisdiccional en el mes de octubre de 1995, número 94, página 58.

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO FORMULADA POR LA SECRETARIA DE CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 81 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ES UNA RESOLUCION DEFINITIVA QUE AFECTA LOS INTERESES JURIDICOS DE LOS FUNCIONARIOS. Juicio No. 1444/88.- Sentencia de 15 de julio de 1988, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor.- Jorge a. García Cáceres.- Secretario: Lic. Rafael Caporal Atta. RTFF3a. ÉPOCA, AÑO I, No. 11 NOVIEMBRE 1988, PAG. 62.

DECLARATORIA FORMULADA POR LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACION.- ES UNA RESOLUCION DEFINITIVA QUE PUEDE SER COMBATIDA MEDIANTE JUICIO DE NULIDAD O RECURSO DE REVOCACIÓN. Juicio No. 1-10/94.- Sentencia de 20 de septiembre de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructor: Ricardo Bonfil Valdés.- Secretario TFF No. 86.- 3ª. Época. Año VIII. Febrero 1995, Pág. 57 y 58.

COMPETENCIA EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- NO SE SURTE PARA CONOCER RESPECTO DE UNA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO DE PRESENTACION DE LA DECLARACIÓN PATRIMONIAL. Juicio No. 28/94.- Sentencia de 10 de febrero de 1995, por unanimidad de votos.- Magistrado Instructora: Celia López Reynoso.- Secretario: Lic. Jorge Luis Rosas Sierra. Revista TFF. No. 89. 3ª. Época, Año VIII. Mayo 1995, Págs. 53 y 54.

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LA CONTROVERSI QUE SE SUSCITE CON MOTIVO DE SU CESE. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Octava Época. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: VI Primera Parte, Tesis: P./J.9/90. Página: 91.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. PERDIDA JUSTIFICADA DE ESTA. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. Séptima Época, Instancia Cuarta Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: 205-216 Quinta Parte Página: 58.

ECONOGRAFÍA

- ENCICLOPEDIA, México a través de los siglos, Editorial Cumbre, S.A., 1981, Tomo I al XII. Pág. 5843.
- Colección de Órdenes y Decretos de la Soberana Junta Provisional Gubernativa y Soberanos Congresos de la Nación Mexicana, Imprenta de Galván, a cargo de Mariano Arévalo, 1ª y 2ª Edición, México, 1829.