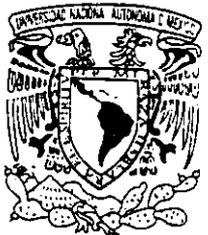


952



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS TRABAJADORES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA CAPTADAS A TRAVEZ DEL SISTEMA DE QUEJAS Y DENUNCIAS PARA ATENDER LAS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS EN QUE ESTOS INCURREN.

2938372

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
MARIZA MORALES RIOS

ASESOR: EMIR SANCHEZ ZURITA



ABRIL, 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

POR PERMITIRME LA DICHA DE HABER REALIZADO PARTE DE MIS ASPIRACIONES Y HABERME DADO UNA MARAVILLOSA FAMILIA.

A MIS PADRES

NOHEMI RIOS CORTÉZ Y GILBERTO MORALES DÁVILA
CON ETERNO AGRADECIMIENTO, POR HABERME GUIADO POR EL CAMINO CORRECTO A TRAVES DE LOS AÑOS POR EL EJEMPLO Y COMPRESION QUE ME BRINDARON Y EL ENCOMIABLE ESFUERZO QUE REALIZARON PARA HACER DE MI UNA PERSONA DE BIEN Y UTIL A LA SOCIEDAD, ASI COMO PERMITIR EL ANHELO MAS GRANDE DE MI VIDA.

A MI MADRE

GRACIAS POR TODO EL APOYO, CARIÑO Y DEDICACION QUE SIEMPRE ME HAS BRINDADO YA QUE NO SOLO ERES EL PILAR QUE FORMADO MIS BASES EN LA VIDA SINO QUE TAMBIEN ERES MI MEJOR AMIGA.

A MI PADRE

YA QUE GRACIAS A SU DICIPLINA Y CARIÑO SIEMPRE LOGRO HACERME ENTENDER EL INFINITO AMOR CON EL QUE ME EDUCABA, TE QUIERO MUCHO PAPÁ.

A MI ESPOSO SAUL

A QUIEN AMO Y AGRADEZCO SU INFINITO APOYO, COMPRENSION Y CARIÑO, PORQUE TODO ESTO HA CONTRIBUIDO A MI REALIZACION COMO PROFESIONISTA, ESPOSA Y MADRE.

A MI HIJO SAULITO

MI MAS SINCERO AGRADECIMIENTO POR HABERME REGALADO PARTE DE SU TIEMPO PARA LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO, POR SER LA ESPERANZA DE MI VIDA, EL MOTOR DE MIS LUCHAS Y MI RAZON DE VIVIR Y DE REDOBLAR MIS ESFUERZOS DIA A DÍA, Y A QUIEN ESPERO CON TODO MI CORAZON CUMPLA TODAS SUS METAS.

A MIS HERMANOS

GILBERTO, LUIS Y ERIK YA QUE GRACIAS A LA SANA COMPETENCIA QUE SIEMPRE TUVIMOS PARA SUPERARNOS, HEMOS LOGRADO NUESTRAS METAS MUCHISIMAS GRACIAS POR SU APOYO.

† **A MI ABUELITO EMETERIO MORALES SANCHEZ.**

POR ENSEÑARME QUE NO IMPORTA QUE TAN ADVERSO SEA EL CAMINO QUE TE TOQUE RECORRER EN LA VIDA, SIEMPRE DEBES PONER SOBRE TODAS LAS COSAS LA FE Y LOS VALORES HUMANOS, YA QUE ESTOS TE PERMITIRAN SER UNA MEJOR PERSONA. GRACIAS.

A MIS SUEGROS

SAUL ARCE ARCE Y MARIA DE JESUS GOMEZ FLORES.
POR BRINDARME LA CALIDEZ DE SU FAMILIA Y POR HABER
EDUCADO FORMADO A UNA PERSONA TAN MARAVILLOSA COMO
LO ES SU HIJO.

A MIS TIAS Y ABUELITOS

LOURDES, ROSALVA, Y EVA, NINFA CORTEZ E INDALECIO RIOS A
QUIENES A PESAR DE LOS PROBLEMAS QUE PUEDAN EXISTIR
SIEMPRE SE QUE PUEDO CONTAR CON ELLOS.

A MI TIA ELVA RIOS CORTEZ

QUIEN SIEMPRE HA COMPARTIDO MOMENTOS DIFICILES Y
ALEGRIAS INNUMERABLES Y ME HA APOYADO EN TODOS LOS
ASPECTOS

A MIS AMIGOS

ISABEL RODRIGUEZ PICAZO
VERONICA RAMIREZ ESCOBEDO
BEATRIZ MARTINEZ MENDOZA
SUSANA CARRILLO CHAVEZ
LIC EUNICE MALDONADO SANCHEZ
MARIA MAGDALENA FERREIRA ALVAREZ
ING ALBERTO CAMARENA TORRES
ING. EZEQUIEL CHAVEZ ALCARAZ
LIC ARTURO RAMIREZ ACOSTA
JAVIER ZUÑIGA ALVAREZ
LIC JAVIER MARTINEZ MORENO
LIC. OSCAR ARANDA
OSCAR NARVAEZ
ING. FERNANDO LOAEZA GONZALEZ

A MIS SINODOS

LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA
LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS
LIC. SALVADOR JIMENEZ MENDEZ AGUADO
LIC. ALICIA LARA OLIVARES
DR. GABINO EDUARDO CASTREJON GARCIA

A LA HEREDITARIA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, ENEP, ACATLAN.
A QUIEN CON ORGULLO PERTENECI Y LE DEBO MI FORMACION ACADEMICA.

A LA LIC. MARGARITA KATO KATO -CONTRALORA INTERNA EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, CON RESPETO Y RECONOCIMIENTO POR EL APOYO QUE SE ME HA BRINDADO, PARA QUE EN MI CARÁCTER DE TRABAJADORA DE ESTA INSTITUCION PUEDA SEGUIR A PESAR DE LAS VISISITUDES, SUPERANDOME LABORAL Y PROFESIONALMENTE.

A LOS LICS ALEJANDRO MORALES JUAREZ Y ANTONIO LLANES CRUZ Y ELOY EDUARDO PELAEZ COMO MIS JEFES INMEDIATOS MI RECONOCIMIENTO, POR QUE GRACIAS. A LO ACERTADO DE SUS DIRECTRICES, HE LOGRADO SUPERARME DENTRO DEL ESQUEMA LABORAL, COMO PROFESIONAL.

INTRODUCCIÓN

La responsabilidad ha sido desde tiempos remotos un concepto que se integra a la vida cotidiana del ser humano como un importante elemento de equilibrio de la vida social. Aún antes de intuir el contenido de este concepto, el hombre ya actuaba responsablemente en el marco de un orden social que, al mismo tiempo que determinaba los ámbitos de su libertad individual, establecía sus obligaciones ante la sociedad.

En los ámbitos individual, familiar, laboral y social, la responsabilidad ha tomado características distintas. Sin embargo, parte importante de su desarrollo se ha orientado primordialmente a cumplir con la función de asegurar el equilibrio social. Por lo que la responsabilidad ha estado íntimamente vinculada a la moral, la religión, los usos y convencionalismos sociales así como al derecho y al gobierno, conformando un amplio orden normativo que establece las pautas de conductas que armonizan y conjugan las aspiraciones individuales con las necesidades sociales.

En este contexto, la responsabilidad de funcionarios públicos ante irregularidades en el cumplimiento de sus obligaciones o de hechos que ameriten una sanción administrativa o en su caso penal, es una de las atribuciones y competencia que se les ha conferido a las Contralorías Internas que se encuentran dentro de los organismos de la Administración Pública del Estado y que dependen directamente de la Secretaría de

Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Tal es el caso de la que opera en la Secretaría de Educación Pública (SEP) -donde he venido prestando mis servicios profesionales por más de 3 años- la que ha de "conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan construir responsabilidades administrativas; y podrá aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley; así como presentar denuncias ante el Ministerio Público".

Siendo así, es conveniente reconocer que existen gran cantidad de conductas ilícitas por parte de las unidades administrativas que forman parte de la SEP y de sus servidores públicos; por lo que la sociedad en general y los propios servidores públicos que se ven afectados en sus intereses, desconocen las instancias y los órganos jurídicos a los que deben recurrir para denunciar dichos ilícitos.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto con anterioridad, el presente anteproyecto de tesis pretende identificar de que manera ha venido operando El Sistema de Quejas y Denuncias dentro de la Secretaría de Educación Pública y cuales serían las posibles propuestas para mejorar los procedimientos en la presentación de las quejas y denuncias, valga la redundancia de los términos.

Así, en el primer capítulo de conocen los antecedentes generales que rodean el régimen de responsabilidades.

En el segundo capítulo se determina el marco jurídico sobre la responsabilidad de Servidores Públicos.

En el tercer capítulo, se determina cuáles son las características y elementos distintivos del servicio público que son aplicables a la educación; y que en dado caso deben ser tomados en cuenta para fincar responsabilidades en el servicio público de los trabajadores de la educación.

Finalmente en el cuarto capítulo, se realiza un estudio en cuanto a las atribuciones y competencias del Sistema de Quejas y Denuncias, el cuál comprende por supuesto procedimientos en materia de responsabilidades que son aplicables a los trabajadores de la educación; y que es su caso, se les dará seguimiento a través de las Controlarías internas que se encuentran dentro de la SEP, ante irregularidades en la responsabilidad en el servicio público.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I. ANTECEDENTES GENERALES

1.1.	En la Colonia	2
	.Epoca Independiente.	8
1.2.1.	Ley de Juárez (1870).	9
1.2.2.	Ley de Porfirio Díaz (1886)	12
1.3.	México Revolucionario.	13
1.3.1	Constitución Federal de 1917	14
1.4.	Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los altos funcionarios de los Estados de 1980	15
1.5.	Antecedentes de la Secretaría de Contraloría	21

CAPITULO II. MARCO JURIDICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PUBLICOS.

2.1.	En el marco del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	25
2.2.	Su visión en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado	43
2.3.	La perspectiva en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	43
2.4.	Algunos planteamientos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	45
2.5.	Previo análisis del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)	47

CAPITULO III. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD EN EL SECTOR EDUCATIVO FEDERAL

3.1. El Empleado Público	50
3.2. El Servicio Público	53
3.3. Elementos y características del servicio público	55
3.4. Atribuciones y obligaciones de los trabajadores de la Educación	65
3.5. Sanciones ante el incumplimiento de sus obligaciones	70

CAPITULO IV. ALGUNAS SUGERENCIAS PARA ACELERAR LA EFICACIA DEL FINCAMIENTO Y RESOLUCIÓN DE LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDADES.

4.1. El Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y de Atención Ciudadana	80
4.2. Criterios de Atención de las Quejas y Denuncias	81
4.3. Presentación de Denuncias de Carácter Penal	84
4.4. Competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de las Contralorías Internas de las Dependencias.	87
4.5. El Procedimiento Administrativo.	90
4.6. Medios de Prueba y Sistema de Valoración.	92

CONCLUSIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	100

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES NORMATIVOS Y ORGÁNICOS

A lo largo de los años, la situación particular que se ha venido presentando, los trabajadores del Estado se ha sujetado a una regulación especial en México desde la época colonial, en razón de su participación en el ejercicio de su función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del propio Estado. En este sentido, este primer capítulo tiene como propósito realizar un recuento histórico sobre la evolución de la legislación relativa a la responsabilidad de funcionarios públicos en México.

1.1. EN LA COLONIA.

El primer antecedente que se tiene sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos en la época colonial, es el juicio colonial español de la residencia y la visita.

Este primero, buscaba dos objetivos primordiales:

- a) "Cesar los actos violatorios, y

b) Investigar las conductas ilegales de los servidores de la Corona, imponiéndoles en caso de ser culpables, penas tales como resarcimiento pecuniario, inhabilitación perpetua, destierro o incluso pena de muerte”¹.

Los individuos a los que no se les imputaba ninguna responsabilidad en el juicio de residencia, era para ellos un motivo de honor y satisfacción, de tal manera que el juicio de residencia, no era visto con desagrado por parte de los servidores públicos, que estaban seguros que sí habían procedido con honestidad, éste juicio significaba un motivo, inclusive de halago².

El doctor José Barragán, asienta que “la residencia tiene su origen en el derecho romano, que se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia el Nuevo Mundo descubierto, terminarían arraigándose en lo que hoy es México.

En donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia”³.

Por su parte, el especialista Raúl F. Cárdenas, señala que esta institución nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la

¹ Bunster, Alvaro: La Responsabilidad de los Servidores Públicos., Porrúa; México, 1984.. pp. 51-52

² Cárdenas, Raúl F.: Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes vigentes de México. Porrúa; México, 1982. pp. 18.

³Barragán, José: Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos. Porrúa, México, 1984. pp.30,

Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando, Gobernador de Indias, quién recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor Francisco Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.⁴

En la Colonia, debemos destacar dos referencias importantes:

- a) La aplicación del juicio de residencia en el territorio conocido en España como indiano, y
- b) La regulación de este juicio a través de diversos ordenamientos legislativos, entre los que destaca la Recopilación de Leyes de Indias, ordenada por Real Cédula, expedida por Carlos II, el 18 de mayo de 1680.

Es necesario destacar que la primera residencia tuvo como presunto responsable al propio Hernán Cortés. Esta residencia fue ordenada por Carlos V. En virtud de los informes que le enviaron los enemigos del conquistador, aprovechando la ausencia de éste en México.

Joseph Scharman escribió que la residencia que se buscaba seguirle a Cortés no tuvo éxito, pues:

"Tres altos comisarios fueron designados, uno tras otro, pero ninguno de ellos hizo cosa alguna. El primero, Luis Ponce de León, llegó el 2 de julio de 1526, pero murió el 20 del mismo

⁴ Idem. pp.18.

mes, a causa de cierta epidemia que mató a otras treinta personas que venían en la misma flota. Los enemigos de Cortés propalaron el rumor de que éste había envenenado a Ponce de León, con queso y arsénico. En su testamento, Ponce de León nombró a Marcos Aguilar como sucesor suyo; pero era tuberculoso, y murió el 15 de marzo de 1527. Igualmente éste nombró un sucesor, en la persona de Estrada, quien se limitó a perseguir a Cortés hasta que abandonara la ciudad de México, y se retirase a su palacio de Coyoacán⁵.

Curiosamente, de la malograda residencia resultó la decisión del Rey de revocar los poderes de gobierno de Cortés como consecuencia del juicio, y nombrar la primera Audiencia Gubernativa, que demostró los fracasos de los gobiernos colegiados, sirviendo de tesis para el advenimiento de la figura del Virrey.

Debido a que la primera residencia no alcanzó a dilucidar la verdad jurídica, esta figura se fue perfeccionando paulatinamente a través de su reglamentación para tierras americanas, de tal suerte que el libro 5o., Título 15 de la Recopilación de Leyes de Indias, trata "De las Residencias y Jueces que la han de tomar".

En este contexto, la Ley Primera ordenó que la residencia de los Virreyes debía sustanciarse en un término de seis meses, con el fin de dar certidumbre de su resultado a los Ministros y vasallos de las Indias. La Ley

⁵ Scharman, Joseph; México. Tierra de volcanes; Porrúa, México, 1969. p. 90

Tercera establecía el practicarles residencia antes de que salgan de sus ciudades con motivo del traslado de sus funciones a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales promovidos de una Audiencia a otra, La Ley Cuarta indicaba el deber de seguirse residencia a los Gobernadores que habiéndose designados por tiempo indeterminado fueron removidos del cargo; la residencia debía ventilarse ante la Audiencia del Distrito en que residían. La Ley Quinta indicaba que en el caso de los cargos perpetuos, la residencia se practicaría cada cinco años. En la Ley Veintisiete se consignaba que la residencia debía ser objeto de publicidad a efecto "de llevar la noticia a los indios". La Ley Veintinueve disponía un término de sesenta días para la residencia siempre y cuando no hubiere demandas públicas, pues de existir éstas al término se aplicaba a otras sesenta días más. La Ley Treinta y Dos imponía a los jueces de residencia el procurar averiguar los buenos y los malos procedimientos de los residenciados. La Ley Treinta y Cuatro, obligaba a los jueces a remitir a los tribunales de cuenta los adeudos y faltantes de la hacienda. La Ley Treinta y Seis, especificaba:

“Los Corregidores, de nuestra Real Hacienda y causa pública, para cuyo remedio mandamos que todos los Corregidores y Alcaldes Mayores, que fueren alcanzados en alguna cantidad, por haberla retenido en su poder, así de nuestra hacienda, como de Encomenderos, indios o doctrineros, sean condenados a perpetua privación de oficio y desterrados por seis años a la guerra de Chile, siendo en las provincias del Perú o a otro semejante en las de Nueva España, la cual se ejecute sin remisión, sin dispensación alguna, y que habiéndole dado

expresión contra sus bienes, y no hallándolos se proceda contra sus fiadores y oficiales reales, que hubieron recibido las fianzas y contra los capitulares ente quien se hubiese dado, obligándolos a que prorraten el alcance”⁶

Debe señalarse de lo anterior expuesto, que las principales características jurídicas de la residencia, son las siguientes:

1. El carácter universal o ilimitado de la responsabilidad, a manera de ejemplo, generaban cargos “los agravios a los naturales de la Nueva España, tratando más a sus personas, llevándoles sus haciendas injustamente”;
2. El carácter de publicidad, que obligaba a difundir el inicio del juicio a través de pregón, con el fin de que se presentaran todas aquellas acusaciones a que halla lugar;
3. El carácter de generalidad, pues la residencia obligaba y eran sus sujetos todas las autoridades sin importar su jerarquía, forma de nombramiento o fuero;
4. El carácter inquisitivo a pedimento de su parte, y
5. El carácter de restitución del o de los derechos violados⁷.

Por lo anterior, se debe concluir que en el Estado Español el funcionario o servidor público propiamente dicho, y el pueblo, conformaron un trilogía de intereses y equilibrio, que hicieron del juicio de residencia

⁶ Cárdenas, Raúl. Op. cit. p.p. 22

⁷ Bunster, Alvaro.;Op. cit., p.p..29.

una institución popular, que en su época sirvió para evitar en lo posible, los males propios de una administración compleja y variada, que actuaba lejos de los órganos complejos, competentes y originarios.

En lo que se refiere a la visita, cabe destacar lo que señala Raúl Cárdenas, el que menciona: que era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia, y agrega que "ninguno de ellos, en particular sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontrara culpable y se le sentenciaba no por el visitador, quien formulaba el sumarios, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste"⁸. Los integrantes del Consejo de Indias no estaban sujetos al juicio de residencia, pero sí lo estaban al procedimiento de visita. A diferencia del juicio de residencia, la visita:

1. Estaba menos reglamentada, por lo cual se podía practicar en cualquier momento,
2. Había dos órganos que participaban en el procedimiento, el primero realizaba la instrucción (visitador), el segundo dictaba la sentencia (Consejo de Indias). Cabe destacar que existían servidores a los que se les aplicaba exclusivamente la visita, sin ser objeto de residencia.

⁸ Cárdenas, Raúl. Op. cit. p.p. 24

1.2. EPOCA INDEPENDIENTE.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, se fueron concibiendo una serie de ordenamientos constitucionales, como fue el decreto constitucional de la libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzingán" del 22 de octubre de 1814, la que estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho decreto.

Igualmente, surge la Carta de 1824, que recogió del derecho norteamericano los principios de su régimen de responsabilidad que a su vez se nutrió de la figura del *impeachment* inglés. El *impeachment* inglés es definido como una solemne acusación contra cualquier individuo hecha por la Cámara de los Comunes, ante la barra de la Cámara de los Lores.

Años más adelante, a través del documento de 1857, fue cuando en definitiva se separan los medios procesales destinados uno a la nulidad del acto violatorio de garantías (artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857) y otro al castigo del servidor público responsable de la violación.

1.2.1. LEY DE JUAREZ (1870)

La Ley de Responsabilidades de Altos Funcionarios de 1870 constituye el primer ordenamiento reglamentario de la Constitución expedido en el México Independiente.

La génesis de esta ley es explicada por el Maestro Manuel González Oropeza, quien menciona:

“En el caso del gobernador de Jalisco, Antonio González Cuervo, acusado de violar las garantías individuales y no respetar el juicio de amparo, se precisó que para fincar la responsabilidad política, era indispensable la existencia de una ley anterior que determinara las penas. Esta argumentación provino después de que González Cuervo fuera encontrado culpable por la Cámara de Diputados y en el pedimento fiscal de Ignacio Manuel Altamirano, quien consideró que aunque sanciones políticas, éstas deberían estar precisadas en una ley expedida con anterioridad al caso, por lo que al no haberse promulgado, no podría aplicarse sanción alguna. A raíz de este caso se apresuró la Ley del 3 de noviembre de 1870, primera ley de responsabilidad a nivel federal”⁹

Cabe destacar que la Ley de Responsabilidad de 1870, buscó reglamentar el título cuarto de la Constitución del 57, esta ley sólo era aplicable a los “altos funcionarios” enunciados en el referido título,

⁹ González Oropeza, Manuel: La responsabilidad política en el derecho constitucional americano. Anuario Jurídico. No. XI. UNAM : México, 1984. p.p.12.

situación que contemplaba el artículo 7o. de la citada norma.

El contenido fundamental de la ley revela la contemplación incipiente de tres clases de responsabilidad: administrativa, civil y política; así como el procedimiento entonces conocido como desafuero. Pese a que la norma de responsabilidad de 1870 desencadenó la aplicación de las clases de responsabilidad aludidas, estas aparecían turbias en su semántica como resultado de su imprecisa creación legal, muestra de ello lo constituyen los términos: delitos oficiales, delitos comunes y faltas, todos ellos producto de la traspolación del lenguaje del entonces en vigor Código Penal a la multicitada ley, la que también acoge por lógica los términos contemplados en el título cuarto constitucional, por lo que se debe señalar que las responsabilidades de los servidores públicos a excepción de la responsabilidad civil, estuvieron influidos por el derecho penal en los incisos de su estructuración secundaria.

Señaladas tales observaciones, el artículo 1o. tipificaba cuáles eran los delitos oficiales, éstos eran: El ataque a las instituciones democráticas: a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; el ataque a la libertad del sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de garantías, y cualquier infracción grave a la Constitución o leyes federales. El artículo 2º define a la falta oficial como la infracción leve o de poca importancia cometida en contra de la Constitución o leyes federales.

La pena por incurrir en falta oficial de acuerdo al artículo 5º eran la

suspensión o inhabilitación para ocupar el cargo público. El término del castigo no podía ser menor a un año ni superior a cinco.

Contrariamente a lo que establecía el artículo 108 de la Constitución del 57, el artículo 8º de la norma de 1870, indicaba que declarada la culpabilidad del funcionario ya sea por delitos, faltas u omisiones oficiales, quedaba “expedito el derecho de la nación o el de particulares para hacer efectiva ante los tribunales competentes y con arreglo a las leyes, la responsabilidad pecuniaria que hubieran contraído por daños o perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión”. Quizá la interpretación del legislador fue que para ser más expedito el procedimiento surgido por la responsabilidad civil del infractor, el documento base de la demanda civil fuera el decreto que declarara la culpabilidad. Lo cierto es que el artículo 8º contempla indirectamente a la responsabilidad civil.

Finalmente, es conveniente señalar lo que establecía la Ley de Responsabilidad de 1870, en su artículo 10, el que indicaba la decisión del Gran Jurado de la Cámara de Diputados de determinar dos cuestiones fundamentales:

- ◆ La instrucción por delitos oficiales, y
- ◆ La declaración de desafuero a fin de que se ejerza la acción penal por delitos comunes.

1.2.2. LEY DE PORFIRIO DIAZ (1886)

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1886.

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En otro capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la "Declaración e Inmunidad", para suspender la sustentación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace

referencia, se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de incompetencia" que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.

De lo anterior, se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias políticas y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.

1.3. MEXICO REVOLUCIONARIO

Una vez analizada la época independiente, será necesario revisar también la legislación establecida durante el México revolucionario, para tener una visión completa de los antecedentes normativos y orgánicos referentes a la responsabilidad de los servidores públicos.

1.3.1. CONSTITUCION FEDERAL DE 1917

A partir del 1 de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su Título IV estableció las bases “de la responsabilidad de los funcionarios públicos”, sin incluir a los demás empleados de la Federación.

Cabe destacar que el Título IV de nuestra Constitución será profundizado en el capítulo siguiente:

En el artículo 108 se dispuso que: “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de la nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que se incurran en el ejercicio de este mismo cargo.

“Los gobernadores de los Estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales”.

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

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 y 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo, o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento del juicio político.

Fue hasta el 28 de diciembre de 1982, cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

1.4. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACION Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

La Ley de 1940 propició la confusión de lo que debía entenderse como delitos oficiales, delitos comunes y faltas oficiales, este desvío

semántico sirvió como argumento para promulgar cuarenta años después una nueva norma de responsabilidades, la cual de acuerdo a su exposición de motivos, asentó que:

“La igualdad ante la ley es un imperativo para la realización de la justicia. Con este propósito desaparece en la tipificación, el distingo establecido por el ordenamiento en vigor, entre los delitos de los altos funcionarios de la Federación y los cometidos por los demás funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales, para comprender bajo un mismo rubro a todos los sujetos responsables”.

Con la Ley de 1980, aseguró Carrillo Flores, a la sazón Diputado Federal, que:

“Por fin ya no hay duda en el derecho mexicano acerca de que los hechos y omisiones que para todos los funcionarios federales, y muy especialmente para los altos funcionarios, son delitos oficiales, no son los consignados en los códigos penales, sino todos aquellos que dañan el interés público”.¹⁰

Lo que para Carrillo Flores era solución, para Raúl F. Cárdenas era mayor confusión, pues con la homologación de causales paratodos los

¹⁰ Carrillo Flores, Antonio: Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional; UNAM, México, 1987, p.160.

funcionarios y empleados, "nos encontramos ante un hecho inusitado; la posibilidad de seguir juicio político a un jardinero, a un chofer de camión de basura del Distrito Federal, etc., etc."¹¹

Con todo, el contenido de la Ley de 1980 era el siguiente: Constaba de 92 artículos, divididos en cinco títulos; el título primero abarcaba dieciocho artículos, en su artículo 1º se precisaba que "los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley".

Por su parte el artículo 3º consignó que "son delitos oficiales u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho".

De conformidad con la ley, redundaban en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho:

1. El ataque a las instituciones democráticas;
2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
3. El ataque a la libertad del sufragio;

¹¹ Cárdenas. Raúl F.: "Antecedentes y evolución del Título IV, Constitucional". *Revista Mexicana de Justicia*: INACIPE, No.3, Vol. Julio-septiembre 1987, p.p..34.

4. La usurpación de atribuciones;
5. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma. O motivaran algún trastorno en el funcionamiento normal de la institucionales;
6. Las omisiones de carácter grave, en los términos del numeral anterior;
7. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y
8. En general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tuvieran carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

Como se puede apreciar la Ley de 1980, asentó como causales de responsabilidad de los empleados, a las causales que en la Ley de 1940 se reservaban como delitos oficiales cometidos por altos funcionarios. Situación incorrecta a nuestro juicio marcada por la Ley de 1980, pues en realidad sólo los altos funcionarios pueden sustancialmente, atentar en contra de los intereses públicos y de su correcto despacho.

Así, la Ley de 1980 y su aplicación, fueron el preámbulo para entender dos años después, que las causales invocadas sólo son posibles en la conducta de los más elevados funcionarios.

Frente a los delitos oficiales, el artículo 4º de la norma en comento estableció la existencia de las faltas oficiales, definidas como “aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno”.

Como podemos apreciar, las discrecionales faltas oficiales constituyeron la introducción a las causales de responsabilidad administrativa que dos años después, en 1982 vieran a luz.

Las sanciones por el cometido de faltas oficiales constituyeron la introducción a las causales de responsabilidad administrativa que dos años después, en 1982 vieran la luz.

Las sanciones por el cometido de faltas oficiales serían: la amonestación, cuando el infractor fuese un funcionario con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o la inhabilitación hasta por un año en el caso del resto de los funcionarios o empleados.

En lo referente a los órganos y procesos, la Ley de 1980 señaló lo siguiente:

1. Por la comisión de delitos oficiales por parte de los altos funcionarios con fuero, tocaría a la Cámara de diputados actuar

como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores actuar como órgano de sentencia;

2. Por la comisión de los delitos oficiales por parte de los funcionarios y empleados sin fuero, tocaría al juez penal del distrito competente realizar la formulación de conclusiones, y a un jurado popular determinar la sentencia;
3. Por lo que hace al desafuero de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, correspondería a la diputación el declarar tal desafuero;
4. Por lo que hace a la destitución de los funcionarios judiciales, la Ley del 80 conservó la fórmula establecida en la norma de 1940, y
5. Por lo que hace a la figura del enriquecimiento inexplicable, la Ley de 1980 reiteró lo previsto por la norma del 40, en el sentido de que para proceder a la confiscación de bienes de los altos funcionarios, se debía obtener del Senado un fallo que decretara la procedencia de la medida.

Algunos de los defectos de que adoleció la Ley de 1980 fueron:

1. Al abrogar a través de un transitorio los delitos comunes tipificados en el artículo 18 de la Ley de 1940, se produjo la extinción del delito, al tenor de lo dispuesto por el artículo 57 del Código Penal, con lo

como órgano de acusación y a la Cámara de Senadores actuar como órgano de sentencia;

2. Por la comisión de los delitos oficiales por parte de los funcionarios y empleados sin fuero, tocaría al juez penal del distrito competente realizar la formulación de conclusiones, y a un jurado popular determinar la sentencia;
3. Por lo que hace al desafuero de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes, correspondería a la diputación el declarar tal desafuero;
4. Por lo que hace a la destitución de los funcionarios judiciales, la Ley del 80 conservó la fórmula establecida en la norma de 1940, y
5. Por lo que hace a la figura del enriquecimiento inexplicable, la Ley de 1980 reiteró lo previsto por la norma del 40, en el sentido de que para proceder a la confiscación de bienes de los altos funcionarios, se debía obtener del Senado un fallo que decretara la procedencia de la medida.

Algunos de los defectos de que adoleció la Ley de 1980 fueron:

1. Al abrogar a través de un transitorio los delitos comunes tipificados en el artículo 18 de la Ley de 1940, se produjo la extinción del delito, al tenor de lo dispuesto por el artículo 57 del Código Penal, con lo

cual quedaron en libertad aquellas personas juzgadas o procesadas bajo la ley del 40, y

2. La integración de los jurados de acuerdo a lo indicado por la norma del 80, fue lenta y compleja.¹²

1.5. ANTECEDENTES DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA

La función de vigilancia y control del ejercicio público, en el ámbito del Poder Ejecutivo, tiene antecedentes de gran significación, entre los que destaca la creación del Departamento de Contraloría que operó desde el año de 1917 hasta 1932 y cuyo titular era Contralor General de la Nación, dependiendo del Presidente de la República.

En este Departamento, las actividades de auditoría general y las facultades de inspección y revisión, ocupaban un lugar relevante. También intervino en el establecimiento de mejores bases para el servicio civil y actuó en la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa.

A partir de 1926, se fortalecieron algunas de sus funciones para la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la Nación, el examen de créditos otorgados al Gobierno Federal, la verificación en materia de deuda pública, y el registro general de funcionarios y empleados de la Federación. El Departamento de Contraloría también tenía facultades para

¹² *Ibidem*, pp .32-34.

aplicar sanciones relativas a las responsabilidades administrativas en que incurrieran los funcionarios, empleados y agentes de la Federación, con motivo del manejo irregular de fondos o bienes, siendo aplicable dicha facultad a los particulares que intervinieran en esos ilícitos.

Un logro fundamental del Departamento de esa contraloría, fue la formación del inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Nación, para conocer a cuánto ascendía su valor e integrarlo a la contabilidad de la Hacienda Pública. También se establecieron normas e instructivos de contabilidad.

En 1932, mediante la reforma a la Ley de Secretarías de Estado, se produjo la desaparición del Departamento de Contraloría de la Federación.

En virtud de lo anterior, se inició una etapa de dispersión de las funciones de contraloría pública, cuyo primer momento abarcó el período de 1933 a 1947, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público intervenir en funciones de inspección y vigilancia, así como en materia de responsabilidades públicas; concentrando también en esa dependencia el registro de personal federal. A partir de 1947 y hasta 1958, con la creación de la ya extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se desarrollaron funciones de intervención de adquisiciones y obras, así como en materia de control sobre las entidades paraestatales. De esta época data también la operación de la extinta Comisión de Inversiones, para la formulación de planes y observaciones relativos a la concentración y distribución de los recursos financieros del Sector Público.

De 1959 a 1976, se estableció un sistema triangular de contraloría entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las extintas Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, que compartían funciones para el control del Sector paraestatal. Fue entonces cuando se creó el registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1976, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, como órgano central de los sistemas de planeación y control. En esa época se le otorgaron facultades para vigilar y evaluar los programas de inversión pública, para controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los órganos públicos federales y para dictar medidas administrativas sobre responsabilidades que afectaran a la Hacienda Pública. Asimismo, se fortaleció el control sobre las adquisiciones, almacenes de la Administración Pública Federal, obras públicas y bienes nacionales, estableciéndose mecanismos de coordinación sectorial.

En 1982 se planteó la necesidad de integrar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la creación de lo que hoy es la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La SECODAM, asumió atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y la entonces de Comercio, de las Procuradurías Generales de la República, y de Justicia del Distrito Federal, así como las extintas Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, habiéndosele conferido adicionalmente otras nuevas, para completar el esquema de contraloría antes presentado.

De esta forma restableció y fortaleció un mecanismo unitario, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los Recursos Públicos; atención y resolución de quejas, denuncias e inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; control y evaluación de la gestión pública y promoción de la modernización de la empresa pública.

Con este contexto, se puntualizó la jerarquía administrativa necesaria en la función, es decir, Secretaría de Estado, a la vez que se crearon figuras novedosas de gran importancia como son los comisarios públicos para la vigilancia y evaluación en las entidades paraestatales y, a partir de diciembre de 1989, los delegados de contraloría en las dependencias del Poder Ejecutivo.

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS

Una vez analizados en el capítulo anterior los antecedentes históricos relativos a la responsabilidad de servidores públicos, se iniciará el estudio del marco jurídico que envuelve el tema en estudio

2.1. EN EL MARCO DEL TITULO CUARTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Se pasará ahora al contenido vigente del Título IV constitucional. (Artículos 108 al 114). El cambió su denominación de "Responsabilidades de funcionarios públicos, por el de "Responsabilidades de los servidores públicos". Dicho cambio fue originado al asumir la presidencia de la República el Licenciado Miguel de la Madrid, cuando envía en el mismo diciembre de 1992 una iniciativa de reforma al Título IV de la Constitución de 1917.

El primero de los artículos (108) consta de cuatro párrafos, el párrafo inicial define constitucionalmente quiénes son servidores públicos para efectos del régimen de responsabilidades.. Veamos la redacción para su posterior comentario:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y al Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Del párrafo anterior se puede desprender la intención del reformador de poder identificar constitucionalmente para efectos de responsabilidad a los servidores públicos del gobierno federal y del Distrito Federal. Sin embargo, la lectura aislada y minuciosa del precepto arroja como inconvenientes:

1. Incluye a todos los representantes de elección popular sin especificar el nivel de gobierno del que se trate, lo que en estricto sentido haría incluir en tal concepción constitucional a los representantes de elección popular de naturaleza local (estatal o municipal). Las reservas tratándose de los diputados locales se despejan a través del tercer párrafo del propio artículo 108, pero queda latente la duda por cuanto hace a los órganos de representación municipal.
2. La redacción del primer párrafo del artículo 108 constitucional circunscribe el régimen de responsabilidades a “los representantes

de elección popular” por lo cual los empleados del Poder Legislativo a excepción de los Diputados y Senadores, o en el caso del Distrito Federal, los Representantes de la Asamblea, el resto del personal de tales órganos no son constitucionalmente sujetos al régimen de responsabilidades.

La redacción del primer párrafo del artículo constitucional deja fuera del régimen de responsabilidades, a los servidores de órganos públicos de naturaleza *sui generis*, por ejemplo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Tribunales Autónomos.

En síntesis, el concepto de servidor público enmarcado en el primer párrafo del artículo 108 constitucional sólo le es aplicable a:

1. Representantes de elección popular (se refiere: Diputados Federales, Senadores y Representantes de la Asamblea del D.F.)
2. Miembros de los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal.
3. Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal a excepción del Presidente de la República (párrafo segundo del propio artículo 108). Algunos autores consideraron en 1982 excesiva tal redacción en virtud del gran número de empresas

del Estado lo que atomizaba el concepto de servidor público¹³, sin embargo, a raíz de la radical política de desincorporación emprendida por la administración (1988-1994), podemos aseverar que el término servidor público dentro de la administración pública federal descentralizada o legalmente llamada paraestatal va tomando el nivel que le corresponde en razón de los fines institucionales que para la integridad nacional son conservados.

El segundo párrafo del artículo 108 reza que "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

El presidencialismo mexicano dio causa y cauce en 1982 a una reforma constitucional que dejó intocada la redacción que para el régimen de responsabilidades del Ejecutivo Federal votó el Constituyente del 17.

Recordemos que de acuerdo a la Constitución de 1824 eran causas de responsabilidad del Ejecutivo Federal: Los actos que implicaran traición contra la independencia nacional; el cohecho o soborno; los ataques al normal desarrollo de los procesos electorales, y el obstaculizar o impedir el desarrollo de las tareas de las Cámaras del Congreso.

Por su parte, en la Carta de 1857 eran causales de responsabilidad

¹³ Cfr. Orozco Enríquez, José de Jesús; Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos; UNAM, México . 1997. p.p.113.

del Presidente: Los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Carranza en 1916, al presentar su proyecto al Congreso Constituyente, se limitó a establecer como causales de responsabilidad la de traición a la patria y delitos graves del orden común.

El delito de traición a la patria se encuentra tipificado en el artículo 123 del Código Penal Federal (reformado el 18 de mayo de 1999)¹⁴.

¹⁴ El artículo 123 del Código Penal indica que: "Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes: I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero; II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México. Cuando los nacionales sirvan como tropa se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y una multa de diez mil pesos. III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra; IV. Destruya o quite las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se condundan, siempre y cuando ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra; V. Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero; VI. Tenga, en tiempos de paz o guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjero o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión al territorio nacional o de alterar la paz interior; VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a personas, grupos o gobiernos extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimiento o de posibles actividades militares; VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza; IX. Proporcione a un Estado extranjero o a grupo s armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios; X. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquél haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos; XI. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos; XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración; XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo; Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional, y XV. Cometa declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, terrorismo, sabotaje o conspiración.

La redacción del párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución engloba a los servidores públicos responsables de los tres poderes. Su inclusión en el texto de la República implica para ellos un doble régimen de responsabilidades, uno Federal y otro local emanado de las constituciones de cada entidad.

Por último, se comentará el cuarto y final párrafo del artículo 108 constitucional, el cual reza que:

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

Este párrafo buscó garantizar que los principios jurídicos que se inspiraron en la llamada “renovación moral,” estuvieron presentes en los niveles de gobierno federal y municipal. Para ello el artículo 2º. Transitorio del decreto de reforma constitucional, dispuso el plazo de un año a más tardar para que las Legislaturas locales cumplieran con este mandato constitucional.

En los que se refiere al artículo 109 de la Constitución vino a establecer en su primer párrafo, el deber del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados de expedir en el ámbito de sus respectivas

competencias, leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos. Estos ordenamientos deberían incluir en su contenido las responsabilidades de naturaleza política, penal y administrativa, conforme a los principios establecidos en la propia Constitución Federal.

Por lo que hace a la responsabilidad política, la fracción I del artículo 109 consigna que se impondrá a través del juicio político a los más altos servidores públicos de la Federación y de los Estados, cuando estos incurran en actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los mismos.

La fracción I del artículo 109 constitucional viene así a establecer las causales generales que podrá motivar un juicio político, dejando a las leyes (federales y locales) la determinación de las causales particulares que perjudiquen el interés público fundamental y su correcto despacho.

Por su parte, la fracción II del artículo 109 constitucional reza que: "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal".

La consignación anterior reviste un enorme significado para hacer realidad el régimen de responsabilidad penal de los servidores públicos, por cuanto que prevé las conductas delictivas de tales servidores, deben estar precisadas en el Código sustantivo de la materia.

Con lo previsto en la segunda fracción del artículo 109 de la Constitución se da un marco de existencia autónoma a la responsabilidad penal de los servidores públicos, ubicado en el ordenamiento sustantivo correcto, lo que evita una atomización de tal responsabilidad.

Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo 109 constitucional consagra la figura del enriquecimiento ilícito, el cual será sancionado en los casos y circunstancias en que las normas así lo prevean.

El enriquecimiento ilícito se identifica constitucionalmente cuando los servidores públicos durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños de ello, cuya procedencia no pudiesen justificar.

Los juristas José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, comentan que “para evitar defraudaciones y simulación patrimonial, se incluye –en el texto constitucional tanto la adquisición de bienes como la circunstancia de que los servidores públicos se conduzcan como dueños sobre bienes que formalmente no formen parte de su patrimonio”.¹⁵

La sanción que constitucionalmente se impone al enriquecimiento ilícito es el decomiso con la consecuente privación de la propiedad de los

¹⁵ Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés; Actualización Constitucional: UNAM, México, 1988, p.p..697.

bienes afectados, dejándose a la ley secundaria la facultad de sumar a esta sanción aquellas otras que se estimen necesarias.

Por su parte la fracción III del artículo 109 constitucional incorpora a partir de la reforma que venimos comentando la existencia de un novel régimen de responsabilidades administrativas, las cuales se aplicarán a todo servidor público que no cumpla con el código de conducta que la misma Constitución establece a través de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, que se deben observar con motivo del desempeño del empleo, cargo o comisión.

El artículo 110 constitucional establece los sujetos, órganos, sanciones, y principios fundamentales en relación a la responsabilidad política.

El primer párrafo del artículo 110 consigna que:

“Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y los jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

Como se puede apreciar en este primer párrafo del artículo 110 constitucional viene a enumerar los servidores públicos “federales” sujetos a la responsabilidad política.

El artículo 111 constitucional está destinado a partir de la reforma de 1982 a establecer los principios regulares del “desafuero”, hoy requisito de procedencia, para poder instaurar un juicio de naturaleza penal en contra de aquellos servidores públicos que por virtud de su elevado encargo gozan de una protección constitucional tendiente a garantizar la marcha institucional a través de la no afectación de su libertad personal.

Sobre esta protección personal con efecto no procesal penal, el distinguido jurista Don Guillermo Colín Sánchez, nos expresa que la inmunidad se desprende del artículo 111 constitucional, debe ser:

“Considerada *lato sensu*, como el privilegio de que gozan ciertos funcionarios públicos para no ser objeto de persecución penal ni sujetos a la acción de los tribunales ordinarios, durante o en el desempeño de sus cargos, sin ajustarse previamente al procedimiento que la ley determina, es algo que nuestras leyes fundamentales han venido postulando reiteradamente; con algunas variantes, es cierto, pero sin alterar la esencia de ese principio que tiende a mantener un justo equilibrio entre el arbitrio del poder y los embates de las corrientes anarquizantes”.¹⁶

¹⁶ Colín Sánchez, Guillermo: Derecho Mexicano de Procedimientos Penales: UNAM, México, 1990.

Del pensamiento del abogado mexiquense podemos encapsular las siguientes tesis:

1. La inmunidad o protección constitucional de los servidores públicos cuyos cargos son representativos de los Poderes del Estado ha estado presente a lo largo de nuestra historia jurídica nacional;
2. La inmunidad no constituye impunidad, pues la protección constitucional puede retirarse a través del procedimiento que la propia norma establece, y
3. La finalidad de la inmunidad es garantizarle a los órganos del Estado su titularidad frente a los peligros que conlleva la vida política-partidista.

Después de las ideas introductorias expuestas pasemos a identificar a los servidores públicos federales que gozan de la protección constitucional conocida en el pasado como fuero, así el primer párrafo del artículo 111 constitucional reza que:

“Para proceder plenamente contra Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los

Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Un punto encomiable es el precisar al final del primer párrafo del artículo 111 constitucional que la “Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”, el alcance de esta disposición es el mismo que se logró en materia del juicio político establecida en el cuarto párrafo del artículo 110.

En complemento a lo anterior el segundo párrafo del artículo 111 en comento agrega que:

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

El párrafo transcrito junto con el segundo párrafo del artículo 114 constitucional, vienen a reforzar nuestro argumento en el sentido de que la inmunidad constitucional no se traduce en impunidad procesal, pues de conformidad con el artículo 114 constitucional, “los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público, desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111”, por su parte este último artículo nos expresa que la resolución de la Cámara de Diputados en sentido negativo no prejuzga la veracidad de los hechos o actos en que se funda la imputación.

Un párrafo muy importante del artículo 111 constitucional es el cuarto, pues a la letra señala que: “Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”.

Del párrafo anterior y de los correspondientes de los artículos 108 (2º) y 110 (4º y 5º) constitucionales se concluye que en materia de responsabilidad política del Presidente de la República serán:

1. Organos:

- ◆ El órgano de acusación será la Cámara de Diputados.
- ◆ El órgano de sentencia será la Cámara de Senadores.

2. Tipicidad: Los tipos penales “graves consignados en el Código

Federal de Procedimientos Penales y desprendidos de las leyes federales encargadas de consignar delitos: Código Penal Federal, Leyes Fiscales, Leyes Sanitarias, Leyes Aduaneras, etc.

3. Procedimiento: El procedimiento será aquel que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consigna para el juicio político.
4. Sanción: La destitución y/o inhabilitación.

Por lo que toca a la inmunidad de los altos servidores públicos de los Estados, el artículo 111 constitucional en su párrafo quinto apunta:

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

Se establece aquí el reconocimiento de la soberanía congregacional local.

El artículo 112 constitucional consigna que:

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

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

Como se puede observar en el contenido del artículo 112 constitucional, se busca definir claramente que la inmunidad constitucional establecida en el artículo 111 de la Carta fundamental, tiene por objeto la protección de la función y no la protección de la persona, pero cuando esta última se encuentra separada de su encargo queda desprovista del velo de la impunidad.

El artículo 113 constitucional establece los principios reguladores de la responsabilidad administrativa, la cual tiene su génesis a partir de la reforma de 1982, de tal suerte que el precepto que nos ocupa asienta que: “Las leyes sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los

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

Como se desprende, el artículo 113 constitucional:

1. Ratifica el deber de los Congresos legislativos tanto federal como locales, de establecer normas relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. (Cfr. artículo 109 primer párrafo).
2. Reitera el código de conducta de los servidores públicos, mismo que da sustento a los actos u omisiones sancionables en los términos de las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades (Cfr. artículo 109, fracción III).
3. Confirma la autonomía del procedimiento disciplinario a través de la cual se harán efectivas las responsabilidades administrativas. (Cfr. artículo 109 sexto párrafo).

4. Establece las sanciones básicas en que descansará la efectividad del régimen disciplinario: Suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica. (La Ley Federal de Responsabilidades agrega en su artículo 53 las figuras del apercibimiento y amonestación tanto públicos como privados.
5. Fija el monto que podrá alcanzar la sanción económica por responsabilidad administrativa, cuyo límite es el mismo que se reserva para la responsabilidad penal. (Cfr. Artículo 111, último párrafo).

6- El último de los artículos que integran el título cuarto de la Constitución es el 114, precepto que viene a asentar los términos fundamentales que en materia de prescripción regirán para las responsabilidades; política, penal y administrativa.

De tal forma que el primer párrafo del artículo en comento indica que las acciones que se instauren con motivo de la responsabilidad política, podrán intentarse hasta dentro de un año después de haberse dejado el cargo. Aunque la Constitución no lo prevea es de interpretarse que el año al que hace mención el precepto es aquel que nace a raíz de la conclusión del encargado dentro del cual se incurrió en la causal que da lugar el juicio político.

Agrega el primer párrafo del artículo 114 que “las acciones correspondientes [a la responsabilidad política] se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”. En tal sentido es valioso recordar que al tenor del tercer párrafo del artículo 110 constitucional, las sanciones que se podrán aplicar en razón de la responsabilidad política serán la destitución y/o la inhabilitación, en el entendido de que en tratándose de infractores que no se encuentren en activo en el servicio público, solamente se podrá imponer la inhabilitación.

Por lo que atañe a la responsabilidad penal, la prescripción de la acción nunca será menor a tres años, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 114 constitucional, agregando el precepto que en el supuesto de los servidores públicos sobre los que se requiera declaración de procedencia, en caso de negarse ésta “los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111”.

Por último, el tercer párrafo del artículo 114 asienta que en los supuestos de la responsabilidad administrativa, cuando las causales de esta sean “graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años”.

2.2. SU VISION EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 37 especifica que a la "Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:...

...

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;¹⁷

Como se puede observar en la fracción XVII de este apartado engloba la responsabilidad administrativa, y de cómo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo está encargada de su vigilancia.

2.3. LA PERSPECTIVA EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Aunque la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), no es explícita al señalar la responsabilidad administrativa, penal o civil de los servidores públicos, ésta sí comenta de la sus pensión

¹⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrúa, México, 1997. Artículo 37.

temporal por las causas siguientes:

I...

- II. "La prisión preventiva del trabajador, seguida de sentencia absolutoria o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que, tratándose de arresto el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, resuelva que debe tener lugar el cese del trabajador.

Los trabajadores que tengan encomendado el manejo de fondos, valores o bienes, podrán ser suspendidos hasta por sesenta días por el titular de la dependencia respectiva, cuando apareciere alguna irregularidad en su gestión mientras se practica la investigación y se resuelve sobre su cese".¹⁸

Igualmente el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, menciona indirectamente la responsabilidad, por la que pueden ser cesados definitivamente los servidores públicos:

- a) Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmen6e edificios, obras, maquinaria,

¹⁸ Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado: Porrúa, México, 1997.

instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.

- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.
- j) Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.

2.4. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

La citada Ley promueve que el desempeño de los empleados al servicio del Estado obedezca a criterios de "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia. Con ello, se pretende que el espíritu y los altos valores que contempla este código superior de la conducta pública, oriente la actuación de quienes cubren un empleo, cargo o comisión, en la

Administración Pública, a la vez que se convierte en una guía permanente de acción de su quehacer cotidiano”¹⁹.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:

- I. “Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;”²⁰

Asimismo esta Ley, en su Título Tercero de Responsabilidades Administrativas, dentro de su artículo 47 con 24 fracciones presenta el código de Etica que todo servidor público debe seguir y que en su párrafo inicial dice:

“Artículo 47.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus

¹⁹ Secretaría de la Contraloría; Etica Profesional en los Servidores Públicos; SECODAM, México, 1998, p.1.

²⁰ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Porrúa, México, 1997, Artículo 1º.

derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.²¹

“Cualquier queja o denuncia en contra de un servidor público por incumplimiento o irregularidad de sus deberes, se investiga, una vez que se cuenta con los elementos de prueba suficientes, se procede a instruir en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo”²², o en las diferentes dependencias, el procedimiento administrativo disciplinario que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, en su caso, de acuerdo con la naturaleza de la infracción que se haya cometido, se imponen las sanciones administrativas que procedan.

2.5. PREVIO ANALISIS DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO (SECODAM)

“Entre otras, una de las tareas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), es vigilar el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.²³

²¹ Ibidem, Artículo 47.

²² Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; Antecedentes y Acciones; SECODAM, México, 1998, p.25.

²³ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; Ética Profesional en los Servidores Públicos; SECODAM, México, 1998, p.27.

El artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, comenta:

“Artículo 1º.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, la Ley General de Bienes Nacional y otras leyes, reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República”.²⁴

“En este contexto, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo cuenta con una estructura adecuada para recibir, dar trámite y hacer el seguimiento hasta su total resolución, conforme a la Ley, sobre las inconformidades que presenten los particulares por posibles irregularidades, en materia de contratación de adquisiciones, obras públicas o subastas. Asimismo, las quejas y consultas sobre gestión pública, en general, pueden ser tramitadas también por vía telefónica”²⁵.

“Artículo 2º.- Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará con las siguientes unidades administrativas:

²⁴ Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; Porrúa, México, 1997, Artículo 1º

²⁵ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo; Ejica Profesional en los Servidores Públicos; SECODAM, México, 1998, p.27.

Secretaría del Ramo

Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública

Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social

Oficialía Mayor

Unidad de Asuntos Jurídicos

Unidad de Desarrollo Administrativo

Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública

Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal

Contraloría Interna

Dirección General de Comunicación Social

Dirección General de Auditoría Gubernamental

Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social

Dirección General de Atención Ciudadana

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial

Dirección General de Inconformidades

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto

Dirección General de Administración

Organos Administrativos Desconcentrados.

Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo contará, asimismo, con las unidades subalternas que se establezcan por acuerdo de su titular, las que deberán contenerse y especificarse en el Manual de organización General de la Dependencia.

CAPÍTULO III

SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD EN EL SECTOR EDUCATIVO FEDERAL

La educación es una función pública que engloba características propias de los servicios públicos, como son: generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad; en dicha función pública también se destacan criterios de carácter orgánico, jurídicos y legales que permiten que existan instituciones y servidores públicos dedicados a atender de manera correcta la impartición de la educación.

En este sentido, este tercer capítulo determina precisamente cuáles son esas características y elementos distintivos del servicio público que son aplicables a la educación; y que en dado caso deben ser tomados en cuenta para fincar responsabilidades en el servicio público de los trabajadores de la educación.

3.1. EL EMPLEADO PÚBLICO.

La Administración Pública considerada como uno de los elementos de la personalidad del Estado requiere de personas físicas que formen y exterioricen la voluntad de éste. El carácter que tienen los titulares de los órganos de la administración del Estado y de acuerdo con la terminología legal, utiliza las expresiones: funcionarios y empleados.

El tratadista Gabino Fraga expresa en torno a esta terminología lo siguiente:

"Respecto de los funcionarios y empleados, es una cuestión muy debatida en la doctrina, señalar cuáles son los caracteres que los separan²⁶. Entre las 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 que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo determinado, los empleados tienen un carácter permanente.

Este criterio en realidad no da ninguna base para hacer la distinción, pues bien pueden encontrarse entre los que se llaman funcionarios algunos que tienen la misma permanencia que los empleados.

2. Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos en tanto que los empleados son siempre remunerados.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en régimen como el nuestro, todos los servidores públicos gozan de una remuneración

²⁶ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1996. p. 129.

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. Sin embargo, la relación de la función pública de los empleados es por su naturaleza de derecho público, y, por lo tanto el criterio de distinción es inadmisibile.
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.

Para Gabino Fraga, la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad, ya que mientras que todos los funcionarios son autoridades, no todas las autoridades son funcionarios.

5. Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o en la ley, y empleado al que las tiene en los reglamentos.
6. Por último, se ha señalado como una distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado la de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una

vinculación interna que hace que su titular sólo concurra a la formación de la función pública.

El Maestro Gabino Fraga consideró finalmente que este último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales y aunque fuera de los preceptos arriba señalados que sólo enumeran a los altos funcionarios, no existe ninguna otra disposición legal expresa que señale las diferencias entre un funcionario y un empleado,

3.2. EL SERVICIO PÚBLICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 108 señala: ..."se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en Distrito Federal... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"²⁷

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 108.

Para Duguit, el servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes"²⁸.

El servicio público "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)."²⁹

En su Manual de Derecho Administrativo, el profesor mexicano Jorge Olivera Toro, propone la siguiente definición "el servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme"³⁰

Finalmente, para Fernández Ruíz Jorge "el servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deberá ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho

²⁸ Duguit, León. Las Transformaciones del Derecho Público. Librería Española y Extranjera; Madrid, 1956, p.p.55.

²⁹ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1986. p.p. 624.

³⁰ Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998. p.p. 204.

privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultadas para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona"³¹

3.3. ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO

De conformidad con lo que establece el tratadista Fernández Ruiz, la idea del servicio público, así como de su noción y de su concepto, se desprenden o infieren los elementos que configuran al servicio público, diferentes desde luego a los caracteres jurídicos esenciales de que se inviste; entre tales elementos se encuentran: la necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, el universo de usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, los recursos empleados en la prestación del servicio, y su régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

a) La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio.

El servicio público nace de la necesidad humana, más no de cualquiera, sino de la común carencia insatisfecha que tienen una y muchas personas, lo que no significa que sean todas las de una sociedad, pero sí tantas, que la convierten en una necesidad de carácter general

³¹ Fernández Ruiz, Jorge: Derecho Administrativo. Servicios Públicos, Porrúa: México, 1995. p. 165.

cuya satisfacción se inserta en el Estado, quien tiene el deber ético de asegurar su satisfacción, cuyo cumplimiento se logra precisamente mediante el desarrollo de la actividad técnica que implica la prestación del servicio público³².

b) Actividad destinada a satisfacer dicha necesidad.

El análisis de la actividad cuyo desarrollo es indispensable para la prestación del servicio público, permite detectar como factores determinantes de ellas su índole técnica y su finalidad satisfactoria.

Hablamos no de una actividad cualquiera, sino de aquella cuya realización requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos propios de ciencias, artes, industrias u oficios, específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados, lo que significa que nos referimos a una actividad técnica que, por consiguiente, está diseñada para producir efectos útiles en un ámbito determinado, habida cuenta que la técnica dirige la actividad hacia su fin natural o reflexivo; de ahí que las cosas producidas según las normas de la técnica sean más acabadas y perfectas que las empíricamente realizadas.³³

c) El universo de usuarios potenciales del servicio público.

³² Ibidem.

³³ Ibid. p.p. 139.

Como el servicio público tiene por finalidad: la satisfacción de necesidades humanas y éstas no pueden existir sin los sujetos; es decir, sin las personas que sufren las carencias insatisfechas, quienes constituyen los usuarios potenciales del servicio. Por lo tanto, no puede haber un servicio público sin usuarios generadores de la necesidad de carácter general a satisfacer, porque carecería de su finalidad esencial y de sentido, lo cual convierte a los usuarios en elemento indispensable del servicio público³⁴.

d) La intervención estatal

Otro de los elementos indispensables en el servicio público es la intervención del Estado, la cual se da en diversos aspectos que abarcan desde su establecimiento hasta su misma supresión. En efecto, el Estado está presente en la creación del servicio público, bien mediante la ley que lo establece, cuando se trata del servicio público propio, ya por medio del permiso, o de la licencia o autorización, en el caso del impropio, virtual o servicio reglamentado o de interés público, como también se le suele llamar.

La intervención estatal se realiza también a través del régimen jurídico, exorbitante del derecho privado, cuya elaboración e

³⁴ Ibid. p. 141.

interpretación, así como el control y vigilancia de su aplicación y observancia, competen a sus órganos de gobierno.

e) El sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria.

Todo servicio público requiere de un sujeto a cuyo cargo esté su prestación, quien por tal razón viene a ser el prestador del servicio, sin cuya actuación el servicio no puede funcionar, por lo cual el sujeto a cuyo cargo está dicha prestación también viene a ser, indiscutiblemente, un elemento indispensable del servicio público, por ser imposible una actividad sin un sujeto que la desarrolle.³⁵

f) Los recursos empleados en la prestación del servicio

No es posible la prestación de un servicio público sin destinar para ello los recursos mínimos requeridos, los cuales pueden clasificarse como recursos humanos, materiales y financieros.

En efecto, para la operación del servicio público se requiere de un conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas imprescindibles para tal efecto; así como contar con los bienes muebles e inmuebles, maquinarias, herramienta, mobiliario y equipo indispensables; y, desde

³⁵ Ibid. p. 142

luego disponer de los recursos financieros que la instalación y funcionamiento del servicio exigen.

De esta manera, la educación independientemente de ser una garantía constitucional, requiere ser impartida por servidores y funcionarios públicos, capacitados para ello; además, de cumplir con todos los elementos expuestos anteriormente, que se insertan en el contexto del derecho administrativo, una de las ramas del derecho público que se ocupa de regular el funcionamiento de los órganos ejecutivos del Estado y la prestación de los servicios públicos.

Por otro lado, se deben señalar los criterios que identifican el carácter del servicio público, ellos son: el orgánico, formal y jurídico. Se habla del carácter, porque sólo los órganos públicos pueden gestionar el servicio público que se presta.

Un concepto de servicio público formulado, en parte, a la luz del criterio orgánico, indica que "...servicio público es la organización estatal o bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública."³⁶

Como se advierte, el criterio orgánico se ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir: a la persona, al órgano o a la institución a

³⁶ Sayagués Laso, Enrique: Tratado de Derecho Administrativo; Editorial B. Altaña, Montevideo, 1953. p. 62.

cuyo cargo queda la prestación del servicio. Porque el criterio orgánico, define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza.

Al criterio orgánico empleado para elaborar el concepto de servicios públicos se le suele llamar también subjetivo, porque se elabora en atención al sujeto u órgano que presta dicho servicio.

Para algunos autores otra manera de llamar al criterio orgánico es la del criterio formal, para caracterizar al servicio público conforme a este criterio formal y orgánico se recurre básicamente a la organización pública, o sea, como indica Andrés Serra Rojas "al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma (la organización pública), para el cumplimiento de sus cometidos."³⁷

Por otro lado, el Doctor Olivera Toro señala: como pretensión de obtener lo característico del servicio público, se han seguido los siguientes criterios³⁸. La concepción formal, atendiendo al procedimiento de la organización de servicio público y a las cláusulas que lo constituyen, esto es a la disciplina jurídica que rija a su actividad. Con un procedimiento especial, que no tiene el derecho privado, se da satisfacción a necesidades de interés general y sus cláusulas configuran un régimen

³⁷ Serra Rojas Andrés. Op. cit. p. 130.

³⁸ Olivera Toro. Op. cit. p. p.54-55

jurídico especial, que vincula el funcionamiento regular y continuo del servicio, la situación jurídica de los individuos adscriptos al mismo, la condición jurídica de las cosas, la competencia de los tribunales administrativos, los actos jurídicos realizados por quienes gestionan el servicio y, en fin, la circunstancia de que las reglas especiales aplicables a los servicios públicos son en todo momento modificables por las leyes o reglamentos. Otro criterio es el jurídico, que en la configuración del concepto de servicio público, reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales relativos al servicio público, mediante un régimen jurídico especial de derecho público, conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio, las cuales deben ser modificables o sustituibles en todo momento.

Indudablemente, el menos teórico, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el criterio legal; no obstante ello, en la práctica, el derecho positivo de muchos países dispone que no hay más servicio público que el establecido por la ley. Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal.

El criterio legal acerca del concepto de servicio público lo expresa Serra Rojas en los siguientes términos:

"Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos, o en

una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley.³⁹

Por otro lado, el criterio funcional del servicio público radica no en el carácter del órgano, persona o institución a cuyo cargo corresponde la prestación del servicio, ni en el reconocimiento de la ley, sino en el hecho de que la actividad a desarrollar satisfaga una necesidad de carácter general. Dicho de otra manera, de acuerdo con el criterio funcional, no importa conocer quién presta el servicio respectivo, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio⁴⁰.

En este sentido, el servicio público que se ofrece a través de la Secretaría de Educación Pública es de carácter orgánico, formal y subjetivo, ya que por medio de ella, se imparte la educación en México de manera legal y funcional, ya que se apoya en una legislación federal emitida por el Congreso Constituyente que busca satisfacer una necesidad colectiva.

³⁹ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 108

⁴⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 66

- **Características generales del servicio público**

Existen algunas características distintivas que son esenciales en el servicio público, sin las cuales éste queda desvirtuado, entre esos rasgos distintivos que lo caracterizan, la doctrina menciona de manera casi unánime a la generalidad, la uniformidad, la regularidad y la continuidad; además, algunos autores señalan la obligatoriedad, la adaptabilidad, la permanencia y la gratuidad.

I) **Generalidad**

El servicio público, es un servicio al público, o sea está destinado al público, con el propósito de satisfacer una necesidad de carácter general, registrada en términos similares por un gran número de personas. Por tanto, quien quiera que tenga la necesidad que está encaminada a satisfacer un servicio público dado, tendrá derecho a él, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales correspondientes a merced a la mencionada característica de generalidad o universalidad.

II) **La uniformidad**

Conocido también como carácter de igualdad, el de uniformidad está contenido en los llamados Derechos Humanos y que respalda asimismo el carácter de generalidad del servicio público.

El carácter esencial de igualdad o uniformidad del servicio público se apoya en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en la Declaración Americana de Derechos Humanos, en la Convención Americana de Derechos Humanos, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La generalidad o universalidad del servicio público se asegura mediante las garantías individuales, contenidas en la Constitución General de la República, de las cuales goza toda persona, con prohibición de prerrogativas.

III) Regularidad

La finalidad del servicio público de satisfacer una necesidad de orden general sería incumplible si su funcionamiento no se apega a la regulación preestablecida, es decir, si es irregular. La regularidad como característica del servicio público, se vincula especialmente con los reglamentos generales del servicio, reglamentos de orden interno, que constituyen normas administrativas para su funcionamiento.

IV) La continuidad

El carácter jurídico esencial del servicio público es la continuidad, la cual no debe ser interpretada en su significado literal de absoluta no

interrupción, sino en el contexto de la necesidad de carácter general que se encarga de satisfacer un servicio público dado, por lo cual habrá de entenderse por continuidad, la oferta permanente, y correlativa posibilidad constante, de usar un servicio público dado, dentro de los horarios bajo las condiciones y términos señalados expresamente en su normativa reguladora.

3.4. ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN.

Las obligaciones o deberes de los trabajadores de la educación, están contenidas fundamentalmente en ocho fracciones que integran el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sin embargo, en el artículo 46, fracción cinco se contemplan diez causales de rescisión, mismas que tienen origen en el incumplimiento de los deberes que recaen en el empleado.

El primer deber del empleado público es el de “desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos”. Esta obligación desencadena tres principios fundamentales:

- I) Principio de obediencia jerárquica,
- II) Principio de actuación legal con cumplimiento de la norma, y
- III) Principio de eficiencia en la prestación del trabajo.

La segunda obligación del trabajador radica en “observar buenas costumbres dentro del servicio”. Estas buenas costumbres implican el abstenerse en forma prepotente, irrespetuosa o altanera en el centro de trabajo, las buenas costumbres imponen una actitud afable y respetuosa lejana a la embriaguez o drogadicción.

El tercer deber consignado en el artículo 44 es el relativo a “cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo”. En efecto, las condiciones de trabajo no solo puntualizan derechos sino también obligaciones.

La cuarta y muy trascendente obligación, es el “guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo”. Este deber se conoce en la doctrina como el deber de discreción o secreto profesional, el cual le impone al trabajador la convicción de que en su silencio descansa la seguridad y tranquilidad de la nación.

El quinto deber, establece el artículo 44 es el relativo a la abstención “de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros”.

La sexta obligación del empleado, es la de “asistir puntualmente a sus labores”.

La séptima obligación es interesante por cuanto prohíbe la realización de “propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo” y lógicamente durante las horas de labor. Decimos que esta obligación es interesante, en razón a que no son pocas las veces en que los trabajadores realizan trabajos de proselitismo a favor de determinado partido político. Dentro de la propaganda prohibida están aquellas relacionadas con fines religiosos, comerciales y políticos, en este último caso opera la excepción relativa a la propaganda de naturaleza sindical.

La octava y última obligación le impone a la capacitación no el carácter de derecho sino de deber, así, todo trabajador del Estado, tiene que “asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia”.

“Artículo 46. Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa”. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

- I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada, a las labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo, aplicables a la dependencia respectiva;

- II.** Por conclusión del término o de la obra determinantes de la designación;
- III.** Por muerte del trabajador;
- IV.** Por incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores;
- V.** Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:
 - k)** Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de uno u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
 - l)** Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
 - m)** Por destruir intencionalmente, edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.
 - n)** Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
 - o)** Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.
 - p)** Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.
 - q)** Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las órdenes que reciba de sus superiores.

- r) Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- s) Por falta comprobada de cumplimiento de las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva. Por prisión que sea resultado de una sentencia ejecutoria.

En los casos a que se refiere esta fracción, el jefe superior de la oficina respectiva podrá ordenar la remoción del trabajador que diere motivo a la terminación de los efectos de su nombramiento, a oficina distinta de aquella en que estuviere prestando sus servicios, dentro de la misma Entidad Federativa cuando esto sea posible, hasta que sea resuelto en definitiva el conflicto por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por cualquiera de las causas de las que se refiere esta fracción, el Titular de la Dependencia podrá suspender sus efectos del nombramiento si con ello está conforme el Sindicato correspondiente; pero si éste no estuviese de acuerdo, y cuando se trate de alguna de las causas graves previstas en los incisos a), c), e), y h), el Titular podrá demandar la conclusión de los efectos del nombramiento, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual proveerá de plano, en incidente por separado, la suspensión de los efectos del nombramiento, sin perjuicio de continuar el procedimiento en lo principal hasta agotarlo en los términos y plazos que correspondan, para determinar en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de la terminación de los efectos del nombramiento.

Cuando el Tribunal resuelva que procede dar por terminados los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Estado, el trabajador, no tendrá derecho al pago de los salarios caídos.

3.5. SANCIONES ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES

Las modalidades de la responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos y por esta causa ser objetos de una sanción, son de naturaleza diferente dado el principio de autonomía procesal que consagra la propia Constitución, así la configuración de una responsabilidad no extingue la posibilidad de que por la misma conducta pueda configurarse otro u otros tipos de responsabilidad.

Lo anterior amerita precisar la naturaleza y el objeto de las distintas responsabilidades, pero sobre todo la penal y administrativa, para comprender bien la operatividad de ambas. La responsabilidad penal se determina a partir de la comisión de un delito, y la existencia o inexistencia de éste se condiciona por la actualización de los elementos del tipo, el delito tiene como finalidad el tutelar los valores reconocidos como válidos jurídicamente y moralmente por la sociedad; en cambio, "la responsabilidad administrativa no se determina a partir de la comisión de un delito, sino tiene su origen en el incumplimiento de una obligación, a la falta administrativa no se le exige que colmen elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el incumplimiento a la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga un medio probatorio idóneo"⁴¹.

⁴¹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación; El sistema de responsabilidad de los servidores públicos en México; México, 1993. p. 16-17

“Las sanciones administrativas son penas en sentido técnico, cuya aplicación constituye, para la administración a la que corresponden los derechos a que accede, un derecho subjetivo. Las sanciones civiles, penales y administrativas, tienen diferencias substanciales. Las primeras no constituyen penas reales aunque tiene por contenido el resarcimiento de un daño; las penas, sanciones, punitivas típicas, son verdaderas puniciones, pero su aplicación no es un derecho subjetivo de la administración, sino un deber del Estado que cumple con su actividad jurisdiccional. Es evidente que los deberes de los ciudadanos hacia la administración, cuando únicamente están sancionados penalmente, no corresponden a otros tantos derechos subjetivos de aquélla, sino más bien a intereses indirectamente protegidos, vale decir, el principio general por el cual la protección penal es siempre una protección indirecta no sólo para los intereses individuales, sino también para la administración. En cambio, a los deberes sancionados por la vía administrativa corresponden siempre derechos subjetivos de la administración contra los individuos. Por otra parte, la sanción administrativa se aplica por las autoridades administrativas y por medio de procedimientos propios. La sanción penal se aplica por la autoridad judicial y no es de la competencia de la administración. El criterio práctico está dado por el siguiente principio: “son penas administrativas y no sanciones penales aquellas cuya aplicación se reserva a la ley a la autoridad administrativa”⁴²

En relación a las sanciones que impone la responsabilidad administrativa se deben contemplar las estipuladas en el artículo 53 de la ley:

⁴² Citado por: Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo; Editorial Porrúa; México, 1996. p.p. 620

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica, y
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Se entiende por apercibimiento como la llamada de atención oral o verbal, que informa al infractor de la responsabilidad administrativa sobre los efectos que su indebida conducta pretérita causó y a la vez le conmina a evitar una nueva conducta que pueda implicar responsabilidad.

En tanto que por amonestación se debe identificar como:

La advertencia escrita que se dirige al servidor público que incurrió en el cumplimiento de obligaciones. Por este conducto se le harán ver las consecuencias de la falta que cometió, excitándole a la enmienda y señalándole que en caso de reincidencia se hará acreedor a una sanción administrativa más severa.

Tanto el apercibimiento como la amonestación adquieren el carácter de públicos, cuando en la propia resolución del órgano disciplinario se consigne el medio que deberá ser utilizado para tal efecto, que en principio sería el Diario Oficial de la Federación, como órgano de difusión del

Gobierno Federal, aunque pudiera utilizarse una publicación especial o, en su caso, algún periódico de amplia difusión.

En lo que se refiere a la suspensión, existen diferentes tratamientos especificados en la Ley, por lo que profundizaremos en ellos a continuación.

Se establece una suspensión provisional durante la sustanciación del procedimiento ajeno a la sanción. (artículo 64, fracción IV). Esta se convertirá en sanción toda vez que en la resolución definitiva se contemple como castigo la separación temporal, resulta obvio entender que se computará el tiempo que haya durado la suspensión provisional para efectos de la suspensión como sanción.

En el supuesto de que en la resolución se establezca la no responsabilidad del servidor público o en su defecto se decrete una sanción no expulsiva, el servidor público será restituido en el goce de sus derechos, dentro de los cuales figuran las percepciones salariales interrumpidas. (artículo 64, fracción V).

La suspensión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, será aplicable por el superior jerárquico, (artículo 56, fracción III) en este caso, la Secretaría de la Contraloría, cuando la suspensión sea superior a tres meses, tratándose de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

En cuanto a la imposición de la suspensión a los servidores públicos de confianza, identificados por el artículo 5º. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta sanción causa estado a partir del momento de su notificación, según lo menciona el artículo 75 de la Ley de Responsabilidades.

Finalmente, se tiene a la suspensión de los servidores públicos de base, la cual debe sujetarse a lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de conformidad con el artículo 75, segundo párrafo.

Por otro lado, la separación definitiva del servidor público que en el lenguaje del derecho público disciplinario se conoce como destitución, en el derecho social del trabajo burocrático se conoce como cese.

Existen en el fondo analogías entre algunas causales de destitución contempladas en la norma de responsabilidades disciplinarias, con algunas causales de cese establecidas en la norma típica del derecho burocrático, por ejemplo: los incisos a) y d) de la fracción V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado se identifican con las fracciones V, VI, y VII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por último el inciso g) de la fracción V, del artículo 46 de la norma burocrática se identifica sustancialmente con la fracción VII del artículo 47 de la norma que regula la facultad disciplinaria.

Lo anterior nos arroja un conflicto de competencias que en la práctica perjudica seriamente al servidor público, por cuanto al estado de indefinición jurídica de que puede ser objeto.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos de base, se sustanciará a instancia del superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos derivados de la naturaleza de la relación y en los términos de las leyes respectivas.(artículo 56, fracción II y 75, segundo párrafo).

La destitución de los servidores públicos de confianza, se aplicará por el superior jerárquico. (artículo 56, fracción III y 75, primer párrafo).

Así, la Secretaría de la Contraloría promoverá los procedimientos de destitución, cuando el superior jerárquico no lo haga. (artículo 56, fracción IV).

Pasemos ahora al comentario de la sanción económica prevista en la fracción V, del artículo 53, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual de conformidad con la fracción VI, del artículo 56, será aplicada "Por la contraloría interna de la dependencia o entidad

Por su parte, el primer párrafo del artículo 55, previene que las sanciones económicas son procedentes con motivo de beneficios obtenidos

indebidamente o por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la norma en comento.

Sobre este punto se debe acotar que del estudio integral de una sanción económica, se desprende que el daño y perjuicio, debieron producirse sobre los bienes o derechos públicos y no sobre los bienes o derechos de particulares situación desafortunada, si lo que se desea es el perfeccionamiento material del Estado de Derecho. Para corregir esta situación es necesario precisar en la norma que el daño o perjuicio que se cause puede ser tanto a bienes o derechos públicos como a bienes o derechos privados, pero en todo caso el Estado exigirá la liquidación de la sanción económica, entregándole al particular la parte que le corresponda.

Agrega el primer párrafo del artículo 55 de la Ley que se podrán imponer hasta dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, en tanto que el artículo 113 constitucional establece un límite de tres tantos.

Con el objeto de indexar la sanción económica al momento de su cobro, se prevé por el propio artículo 55, que:

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

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción"⁴³.

Se entenderá por salario mínimo mensual, la equivalencia a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

Por último, el tercer párrafo del artículo 75, consigna que:

"Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables a esta materia."⁴⁴

La última sanción contemplada por el artículo 53, fracción VI, de la Ley Federal de Responsabilidades es la inhabilitación temporal, la cual será de uno a diez años cuando el monto del lucro obtenido de los daños y perjuicios causados no exceda de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, pero si se excediera el monto anterior la inhabilitación sería de diez a veinte años. Este último plazo será aplicable cuando la conducta del servidor público revista de carácter

⁴³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Art. 55

⁴⁴ Ibidem

grave. Gravedad que como es sabido es calificada discrecionalmente por el órgano disciplinario.

Establece el propio artículo 53, que cuando una persona haya sido inhabilitada por un término mayor a los diez años, se requerirá que el titular de la entidad o dependencia en donde vaya a ingresar el inhabilitado, toda vez de haber cumplido con el término de la sanción, deberá dar aviso a la Secretaría de los motivos que inspiran la contratación. Como podemos observar en la práctica, una inhabilitación superior a diez años produce de facto una inhabilitación perpetua, máxime si tenemos presente que la no observancia de lo anterior, será causa de responsabilidad administrativa para quien realice la contratación, quedando sin efectos el nombramiento o contrato realizado.

La inhabilitación al tenor de lo dispuesto por el artículo 75 de la norma, surtirá su efecto al momento de notificarse la resolución.

El artículo 56, fracción V indica que "la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente", la autoridad competente en la administración pública federal es la Secretaría de la Contraloría. (Cfr. artículo 69). Debemos acotar que hasta antes de la reforma de julio de 1992, el artículo 56 en su fracción V señalaba que la inhabilitación se impondría por resolución jurisdiccional, situación que debido a argumentos trasnochados que estimaban que la inhabilitación

debía decretarse por un órgano formalmente jurisdiccional, estos argumentos lógicamente no prosperaron, sin embargo, para allanar el alcance normativo del derecho disciplinario, el precepto fue reformado.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

CAPITULO IV

ALGUNAS SUGERENCIAS PARA ACELERAR LA EFICACIA DEL FINCAMIENTO Y RESOLUCIÓN DE LA IMPUTACIÓN DE RESPONSABILIDADES

En este último capítulo, se realiza un estudio en cuanto a las atribuciones y competencias del Sistema de Quejas y Denuncias, el cual comprende por supuesto, procedimientos en materia de responsabilidades que son aplicables a los trabajadores de la educación; y que en su caso, se les dará seguimiento a través de las Controlarías internas que se encuentran dentro de la SEP, ante irregularidades en la responsabilidad en el servicio público.

4.1. EL SISTEMA NACIONAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS Y DE ATENCIÓN CIUDADANA

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene como principales objetivos mantener y fortalecer los mecanismos de atención ciudadana, dándoles la debida continuidad, con el propósito de promover la participación de la población en las tareas de vigilancia y control del quehacer gubernamental, así como propiciar una conducta más eficiente y digna de los servidores públicos para elevar la calidad de la atención y los servicios que se brindan a la ciudadanía, así como prevenir y combatir la corrupción.

El Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, se constituye como el instrumento a través del cual, la población y sus organizaciones sociales han venido participando desde hace ya varios años, en el control y vigilancia del quehacer gubernamental; también por el cual las autoridades correspondientes pueden tener conocimiento de las irregularidades que se suscitan en la gestión de diversos trámites, a fin de poder ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad, transparencia en los trámites que se llevan a cabo ante las instituciones públicas y combatir la corrupción e impunidad en todos los niveles de gobierno.

4.2. CRITERIOS DE ATENCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS

Cuando se tengan elementos que presuman que la conducta de los servidores públicos no se apegan a los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que la ley establece, se procederá a investigar exhaustivamente dicha conducta y en el caso de comprobarse alguna irregularidad, se enviará el expediente de la investigación al área sancionadora, o bien a las Contralorías Internas, para la instrucción del procedimiento administrativo correspondiente.

Las conductas presuntamente ilícitas, se captarán a través de quejas y denuncias presentadas ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ante las Contralorías Internas, o por medio del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, así como las

derivadas de auditorías practicadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La consolidación de la participación ciudadana en el control y vigilancia del quehacer gubernamental, a través de los mecanismos de captación que opera y/o coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Dirección General de Atención Ciudadana - DGAC) para la atención de quejas, denuncias, consultas, sugerencias, reconocimientos, atenciones inmediatas y peticiones sobre la gestión pública, engloba actualmente los siguientes criterios:

- Recibir y dar seguimiento a las quejas y denuncias captadas en los módulos que opera y/o coordina la DGAC.
- Atender de manera inmediata al ciudadano que se presenta en los módulos que opera y/o coordina la DGAC, para solucionar la problemática que expone al momento de realizar un trámite, o al solicitar un servicio ante dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
- Atender las consultas, sugerencias, reconocimientos y peticiones que se reciban a través de los mecanismos que conforman el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.
- Evaluar, mediante la visitaduría, el nivel de operación de las Contralorías Internas.

- Dar seguimiento a la atención de las solicitudes ciudadanas.
- Integrar el expediente, solicitando a través de las Contralorías Internas en las dependencias y entidades, los informes y documentos respectivos.
- Elaborar indicadores estadísticos a efecto de hacer un seguimiento preciso, de las solicitudes ciudadanas recibidas a través de los mecanismos coordinados por la DGAC y por las Contralorías Internas en las dependencias y entidades.
- Preparar indicadores mensuales por mecanismo de captación por Dependencia y entidad.
- Homogeneizar los criterios en el registro de quejas, denuncias, consultas, peticiones, sugerencias y reconocimientos, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para agilizar los procesos de respuesta al ciudadano y facilitar la comunicación a través de medios informáticos.
- Capacitar y asesorar al personal de las Contralorías Internas, sobre la operación del Sistema Descentralizado de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía.
- Atender a la ciudadanía que se presenta en la Oficina de Quejas y Denuncias de la DGAC y que solicita información y asesoría legal.
- Atender directamente a la ciudadanía.
- Promover en coordinación con las Contralorías Internas en los sectores de mayor impacto en la ciudadanía, la instalación de

oficinas, módulos, brigadas, programas de fiscalización y otros mecanismos que permitan conjuntamente mejorar la atención ciudadana.

- Verificar en coordinación con las Contralorías Internas, las condiciones necesarias para la implantación y operación de los mecanismos de atención a la ciudadanía a través de reuniones de trabajo.
- Supervisar que el personal que atiende los mecanismos de atención a la ciudadanía, realice sus actividades conforme a lo previsto en la normatividad y manuales correspondientes.
- Elaborar informes de evaluación del desarrollo de la operación de los mecanismos y emitir las recomendaciones correspondientes.

4.3. PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS DE CARÁCTER PENAL

Para que se tramite una queja o denuncia, ésta se debe presentar en formato por escrito, con el propósito de no crear instancias burocráticas que entorpezcan su admisión. Los requisitos que deberán satisfacer serán mínimos:

Los requerimientos del formato son:

1. Datos del quejoso o denunciante.

Aquí el quejoso o denunciante deberá anotar la siguiente información:

- Nombre.
- Domicilio particular o donde posteriormente se le pueda notificar (si es el caso de servidor público, entonces la unidad de adscripción).
- Ciudad.

2. Datos del denunciado.

- Nombre del denunciado.
- Unidad de Adscripción del denunciado (si fuera el caso que ésta no fuese del conocimiento del quejoso o denunciante, entonces podrá proporcionar, cualquier información que pueda aclarar el área administrativa en la que presta sus servicios el denunciado).

3. Descripción.

- El quejoso o denunciante hará una breve descripción de los hechos de que tuviere conocimiento y que pudiesen implicar la configuración de alguna responsabilidad administrativa o de otra naturaleza imputable a algún servidor público.

Una vez que se han realizado los anteriores pasos, el quejoso o

denunciante entregará el formato de “presentación de quejas y denuncias” a la persona encargada de la oficina correspondiente.

La persona encargada de la oficina de quejas y denuncias recibirá el formato de presentación de quejas y denuncias y verificará que no haya omitido ningún dato.

Cuando se presente por escrito alguna queja o denuncia, se entregará a los quejosos o denunciantes, copia debidamente sellada como acuse de recibo, de todas y cada una de las promociones que presenten.

Las quejas y denuncias en contra de los trabajadores al servicio de la educación, deberán ser presentadas en la Contraloría Interna de la Secretaría de Educación Pública.

En este sentido, el artículo 61 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que si la Contraloría Interna tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, dará vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del presunto ilícito.

El procedimiento administrativo por su expeditéz e inmediatez debe prevenir a la jurisdicción penal, de los hechos que no sólo puedan derivar responsabilidad administrativa, sino también penal, por lo que se deberá encauzar en primer término esta última, pues de lo contrario se correría el

riesgo de que el presunto responsable evadiese la acción de la justicia, más una vez recluido en los centros preventivos, se podrá iniciar el procedimiento administrativo.

Por razones de carácter práctico, sin contravenir el espíritu del precepto invocado, y de conformidad con una más coherente y racional funcionalidad, cuando la Contraloría Interna de una dependencia o el coordinador cabeza de sector, tuviesen conocimiento de algún hecho del que se pudiese derivar responsabilidad penal, deberá turnar el caso, al área administrativa que se encargue del aspecto legal, para que sea esta área la que realice la denuncia correspondiente ante las autoridades del orden penal, esto con el propósito de que la citada denuncia sea elaborada con el soporte técnico y especializado que evite deficiencias y aporte los elementos necesarios para la integración de una buena averiguación previa.

4.4. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS DE LAS DEPENDENCIAS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además, un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades, imputables a los

servidores públicos y sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: castigar al responsable de una infracción, pero también prevenir a través del principio de ejemplaridad, la comisión futura de nuevas infracciones, sin embargo, un sistema de esta naturaleza no tendría eficacia si no contemplara, a su vez, los mecanismos adecuados y los medios para detectar las irregularidades en que pueden incurrir los servidores públicos, cierto es que la propia función pública obliga a los superiores a vigilar la conducta o comportamiento de los inferiores subordinados, pero esto no es suficiente, razón por la que resulta indispensable la participación de la ciudadanía en las tareas de control y vigilancia de la función pública. Lo anterior se logra a través del Sistema Nacional de Quejas y Denuncias y Atención a la Ciudadanía, pero se advierte que no es el único mecanismo por el que se puede iniciar un procedimiento disciplinario, éste también puede ser el resultado de la actuación oficiosa de la autoridad o por las conclusiones de las auditorías practicadas a las dependencias y entidades, tanto por Secretaría de la Controlaría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) como por las Contralorías Internas adjuntas a cada una de las dependencias de la Administración Pública, además los pliegos de observaciones emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda son también fuente del mencionado procedimiento, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

Las irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos o los hechos que aparentemente puedan ameritar

sanción administrativa, deben hacerse del conocimiento -en el caso de los trabajadores al servicio de la educación- por medio de las Contralorías Internas que se encuentran dentro de la Secretaría de Educación Pública, o ante la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, por medio de:

- I) QUEJA O DENUNCIA hecha por los servidores públicos o cualquier persona sobre irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones ya señaladas.
- II) SOLICITUD DEL MINISTERIO PUBLICO a la Contraloría General o a las Contralorías Internas de las dependencias, que se inicie el procedimiento de investigación administrativa respectivo.
- III) AUDITORIAS que podrán ser practicadas tanto por la Secretaría de la Contraloría como por las Contralorías internas de cualquiera de las dependencias federales y entidades públicas.
- IV) PLIEGO DE OBSERVACIONES que emita la Contaduría Mayor de Hacienda, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública Federal y la del Distrito Federal.
- V) RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. Cuando de éstas se deriven presuntas responsabilidades imputables a servidores públicos.

VI) **ACTUACIÓN OFICIOSA** de la autoridad, a la que le corresponde instrumentar un programa ordinario de fiscalización, control y prevención.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

4.5. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Pueden existir algunos casos que las sanciones impuestas no son las idóneas en atención a la gravedad de la falta cometida y a la nocividad del sujeto activo para el sector público y la sociedad en general; esto puede representar un grave riesgo, que el procedimiento disciplinario no cumpla sus dos finalidades fundamentales: prevenir futuras conductas que afecten a la Administración Pública, a través del principio de ejemplaridad, y el imponer una adecuada retribución al que cometió la falta. Por las razones expuestas, es necesario que se homologuen los criterios de valoración de las pruebas en el procedimiento administrativo, así como la adopción de criterios claros, para resolver el mismo que doten al sistema de responsabilidades de consistencia y equidad, sin que se impongan castigos desproporcionados, según la responsabilidad del sujeto

activo, pero sobre todo, que la resolución no sea disfraz legal de la impunidad.

En este sentido, el instruir los procedimientos administrativos en contra de servidores públicos, que se deriven de quejas y denuncias previamente verificadas, o bien por auditorías practicadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, requieren cumplir ciertos requisitos:

- Integrar los expedientes respectivos conforme al procedimiento que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Analizar los asuntos, valorar las pruebas y elaborar la resolución debidamente fundada y motivada, con las sanciones que conforme a derecho procedan y en su caso, absolver a los presuntos infractores, dejándolos libres de todo cargo.
- Notificar la resolución al infractor, a la Dependencia o entidad involucrada y en su caso a la Tesorería de la Federación, para su aplicación en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Recibir y atender los pliegos preventivos de responsabilidades de los servidores públicos, que envíen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como controlar y dar seguimiento a los créditos fiscales que se deriven de los mismos.

- Analizar los pliegos preventivos de responsabilidades y los pliegos de observaciones, remitidos por las dependencias del Ejecutivo Federal, por las coordinadoras de sector y por la Contaduría Mayor de Hacienda, para ser confirmados, modificados o revocados.
- Mantener actualizado el listado de créditos fiscales, constituidos con motivo de responsabilidades que afectan al erario federal y darles seguimiento en coordinación con las dependencias correspondientes, así como, en lo relativo a las sanciones económicas y multas a que se hicieron acreedores los servidores públicos.

4.6. MEDIOS DE PRUEBA Y SISTEMA DE VALORACIÓN.

En este último punto del capítulo, se debe destacar que durante la tramitación del procedimiento al desahogarse la audiencia administrativa, pueden presentarse tres hipótesis básicas:

- a) Que el servidor público acusado confiese los hechos.
- b) Que el servidor público citado no comparezca a la audiencia, y
- c) Que el servidor público niegue los hechos y/o pretenda probar la inexistencia de éstos, o. que su participación en los mismos fue debida, o que es ajeno y extraño a ellos.

En el primer caso, si la confesión es voluntaria y espontánea debe producir prueba plena y constituye un elemento de atenuación de la sanción, según prescribe el artículo 76 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el segundo caso, la inasistencia del servidor público citado tendrá como resultado que se consideren ciertos los hechos de la imputación, siempre y cuando se tenga en el expediente elementos, pruebas o indicios que hagan presumible la responsabilidad del citado.

Invariablemente, en todos los casos en que el servidor público citado no acuda a la audiencia administrativa, se procederá a aplicarle la sanción que corresponda, según el tipo de falta que se le acuse haber cometido, tomando como base el sistema de vinculación entre falta y sanción. Es necesario que las autoridades actúen con energía en contra de los servidores públicos que no asisten a la audiencia administrativa, a efecto de desalentar esta práctica, como medio legal de defensa del acusado.

En el tercer caso, encontramos la simple imputación y negación entre el quejoso y el servidor público, que puede presentarse con apoyos probatorios de diversa índole, aunque la tendencia básica si se dan éstos, es que sean de carácter testimonial, todo ello necesario para ponderar la existencia del supuesto de hecho dado, como causal de responsabilidad.

En lo tocante a las cargas de la prueba en el procedimiento administrativo y por su carácter autotutelar que reúne además, el principio de oficiosidad propio de los sistemas inquisitivos, es decir, en los que se da la persecución de oficio sin necesidad de denuncia previa, la autoridad al considerar que hay indicios suficientes de la existencia de un hecho punible, debe proceder oficiosamente y recoger o proveer por sí misma el material probatorio, a fin de averiguar sobre la existencia de la falta.

El quejoso o denunciante e incluso el acusado, cuentan como medios de información, incluso este último, la mejor fuente de conocimiento que tiene es el Órgano de Control, de ahí la exigencia que las diligencias administrativas y la intervención del personal actuante, se configure fundamentalmente en tono inquisitivo; a ello obedece la facultad que tiene la autoridad de dictar medidas cautelares, como la suspensión provisional del inculpado, cuya finalidad es facilitar la tarea de averiguación de la verdad jurídica.

De lo anterior, se desprende que el Órgano de Control interno, al desarrollar su función inquisitiva, debe ir más allá de los datos contenidos en la queja o denuncia, pero es necesario que para superar el contradictorio que surge entre las partes, se adopten ciertas reglas genéricas, que permitan apreciar y valorar las aportaciones del particular y del servidor público inculpado, cuya convicción sea necesaria y suficiente, para no provocar actos de molestia injustificados a un buen servidor

público inocente o que un particular se sienta víctima de desatención al no prosperar una denuncia legítimamente presentada.

Las siguientes reglas que se enuncian, son de apreciación de las quejas y denuncias, y su finalidad es establecer una presunción de veracidad a favor del quejoso o denunciante, que deberán ser tomadas en cuenta por la autoridad como guía en su función inquisitiva:

- a) que el quejoso o denunciante no pretenda la restitución de lo perdido o la reparación del daño,
- b) que el quejoso o denunciante pretenda la cesación de un estado o situación irregular que lo afecte en sus derechos o lo prive de éstos.
- c) que el quejoso o denunciante pretenda el otorgamiento de un permiso o trámite a que tenga derecho y que se le haya negado sin justa causa o manteniendo silencio a su petición.
- d) que el quejoso o denunciante manifieste haber sido objeto de cualquier abuso, inspección, revisión o cobro indebido, si acredita fehacientemente, el cumplimiento previo de los requisitos legales que descalificarían la intervención de la autoridad.
- e) que el quejoso o denunciante al manifestar los hechos, acepte total o parcialmente haber incurrido en falta o violación a las disposiciones legales, conjuntamente con el servidor público denunciado, fuese para obtener un permiso, la realización de

un trámite o el cobro de una contribución, por cualquier motivo relacionado con el servicio público.

- f) que el quejoso o denunciante al manifestar los hechos, y al comprobarse éstos, se deduzca o infiera la participación indebida de los servidores públicos denunciados.

CONCLUSIONES

El concepto responsabilidad es recientes, y aparece por vez primera en inglés y francés, en el año de 1787. Es en esta fecha en la que Alexander Hamilton, publica en inglés su obra titulada *Federalist*. En ella aparecen expresiones tales como "gobierno responsable" o "responsabilidad del gobierno", con las cuales se quería significar el carácter por el cual el gobierno constitucional obra bajo el control de los ciudadanos y teniendo presente este control.

En la actualidad, el concepto se ha extendido también a los actos personales que se ponen libre y voluntariamente. En este sentido generalizado, responsabilidad quiere decir, una manera de decidir y de actuar, en la que se prevean las consecuencias de nuestros propios actos y simultáneamente se corrigen aquellas consecuencias que son nocivas para uno mismo o para los demás.

Responsabilizarse será, en consecuencia, responder por los propios actos, hacerse responsable de ellos. Y derivado de esta misma interpretación, responsable es aquel que está obligado a responder de ciertos actos particulares. Específicamente, de aquellos de los que él mismo se comprometió a responder. Es en esta aceptación, en la que se

suele tomar la expresión de responsabilidad civil, administrativa y penal: con la obligación de sancionar económicamente y administrativamente, indemnizar o cumplir cierta condena con el propósito de reparar el daño causado a otro.

En el marco concreto de nuestra Constitución, se puede decir que la acción responsable, es aquella que se realiza mirando en todo al interés general, por encima del interés particular. Esto es, aquella acción que se pone cuidando siempre no lesionar el derecho ajeno y buscando que de alguna manera se beneficie a la comunidad nacional. Específicamente en el caso de la Secretaría de Educación Pública, se ha buscado por medio de la contraloría interna y del Sistema de Quejas y Denuncias, dependiente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, vigilar la honradez, y cabal cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos al servicio de la educación.

En este sentido, el artículo 47 de la Ley Federal de responsabilidades, establece aquellos valores, cualidades o atributos que deben caracterizar la actuación de los servidores públicos: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Estos valores que han quedado consignados, a su vez, en el artículo 134, de nuestra Carta Magna, definen claramente la filosofía de la administración pública mexicana, artículo que no hace sino recoger y formalizar jurídicamente una vieja aspiración de la humanidad, de vincular a los cargos públicos la responsabilidad inherente a ellos.

Vivir en un estado de derecho exige, cotidianamente, actitudes de respeto y apego a la ley tanto por parte de los ciudadanos, como por parte de los servidores públicos.

La acción gubernamental, entendida como acción responsable, es indispensable para recuperar la capacidad de crecimiento, perfeccionar la democracia, concebida como forma de convivencia, auspiciar la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo y generar la posibilidad de acercarnos, paulatinamente, a la sociedad igualitaria que inspiró al constituyente de 1917.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1996.

ARMIENTE HERNÁNDEZ, Gonzalo; Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos; Porrúa; México, 1996.

BAEZ MARTINEZ, Roberto; Manual de Derecho Administrativo; Trillas; México, 1995.

BUNSTER, Alvaro; Las Responsabilidades de los Servidores Públicos; Porrúa; México, 1984.

CARRILLO FLORES, Antonio; Estudio de Derecho Administrativo y constitucional; UNAM; México, 1987.

CARRILLO FLORES, A.; La Justicia Federal y la Administración Pública; Porrúa, México, 1995, pp.120-121.

CASAGNE, Juan Carlos; Derecho Administrativo, Tomo II; Abeledo Perrot; Buenos Aires; 1985.p.p.475-476.

CASTELAZO, José R; El Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; México, 1987.

CARDENAS, F, Raúl; Responsabilidad de los Funcionarios Públicos; Porrúa; México, 1982.

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

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto; El Derecho Disciplinario de la Función Pública; INAP, México, 1990.

ESCOLA, Héctor Jorge; Tratado Teórico Practico de los Recursos Administrativos; Depalma Ediciones; Buenos Aires, 1967.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge; Derecho Administrativo; Porrúa, México, 1995

FRAGA, Gabino; Derecho Administrativo; Porrúa; México, 1996

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; La Responsabilidad Política en el Derecho Constitucional Americano; Anuario Jurídico, No. XI, México, 1984, UNAM.

GORDILLO, Agustín A ; Procedimiento y Recursos Administrativos; Jorge Alvarez Editor; Buenos Aires, 1964.

HERRERA PEREZ, Agustín; La responsabilidad Administrativa de los servidores públicos; diversas leyes que la regulan con diferentes procedimientos y ante una misma institución; Secretaría de la Contraloría; México, 1988.

LARES, Teodosio; Lecciones de Derecho Administrativo; UNAM, México, 1978.

MIRANDA José; El Tributo Indígena en la Nueva España durante el siglo XVI; Colegio de México; México, 1980.

MORALES PAULIN, Carlos A; Derecho Burocrático; Porrúa; México, 1995.

ROYO VILLANOVA, Antonio; "El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica"; Revista de Estudios Políticos; No.62, México, Septiembre 1995.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique; El Presidente de la República y el Sistema de Responsabilidad; Anuario Jurídico, No. XVI, México, 1989, UNAM.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN; El

sistema de responsabilidad de los servidores públicos en México; México, 1993.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION;
Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidad en el Servicio Público; México, 1994.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION; La Responsabilidad en el Servicio Público; México, 1980.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION;
Antecedentes y Acciones; México, 1991.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION;
Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidad en el servicio Público; México, 1988

SERRA ROJAS, Andrés; Derecho administrativo; Porrúa, 1996

LEGISLACIÓN

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;
Editorial Delma; México, 1997.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO;
Porrúa; México, 1996

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS; Porrúa; México, 1997.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA; Editorial PAC; México, 1997

INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO; SECODAM; México, 1997

LEYES Y CODIGOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;
Ediciones Delma; México, 1997.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; Porrúa;
México, 1997.

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS;** Porrúa; México, 1997.

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y
DESARROLLO ADMINISTRATIVO;** SECODAM; México,
1996.

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION
PUBLICA;** Editorial PAC; México, 1997.

LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATRICO; Porrúa;
México, 1997.