

35



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
ANTE EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL  
DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

KARINA BARRERA ORTIZ

ASESOR: LIC. MANUEL PLATA GARCÍA

MEXICO, 2001

296835





Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

### **A DIOS:**

Que me ha dado la oportunidad de vivir, de tener la familia que tengo  
y de luchar por mis sueños.

### **A MI PADRE:**

Por ser quien más me quiere.  
Espero que te sientas orgulloso de  
mi, porque este trabajo gran parte es  
por ti y para ti. El camino que hemos  
andado ha sido largo pero te prometí  
que llegaría y aquí estoy. TE  
QUIERO MUCHO PAPÁ.

### **A MI MADRE:**

Que siempre creíste en mí, gracias  
por cuidarme, por estar conmigo, por  
tus desvelos y preocupaciones, pero  
sobre todo gracias por ser la mejor  
madre que pude tener. TE QUIERO  
MUCHO MAMÁ.

### **A MIS HERMANOS:**

**FERNANDO**

**Y**

**RAÚL**

Se que las cosas han sido difíciles para los tres, pero quiero que  
sepan que los adoro y que juntos podemos lograr nuestras metas. Les  
dedico este trabajo que significa tanto para mí.

**A MI ABUELA PAULA:**

Por quererme como una madre. Donde quiera que estes, GRACIAS.

**A LA FAMILIA ORTIZ PONCE:**

Por compartir momentos muy importantes en mi vida.

**A FEBO:**

Me faltan palabras para agradecerte tu tiempo, tu dedicación, tu empeño, tu amor y comprensión. Gracias por estar a mi lado en todo momento, te dedico este trabajo como símbolo de mi respeto y admiración por ti.

TE AMO.

**A LA UNAM:**

Que pese a la adversidad, nos sigue dando la oportunidad de ser alguien.

**A MIS PROFESORES:**

Que me han dado las armas para salir adelante en la batalla de la vida.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A TRAVÉS DE LA HISTORIA</b>	
1.1 Época Prehispánica.....	13
1.1.1 El Reino Azteca.....	14
1.1.2 La Hacienda Pública.....	15
1.1.3 Responsabilidad de los Funcionarios.....	16
1.2 Época Colonial.....	17
1.2.1 Control de la Administración Pública.....	17
1.2.2 Las Visitas.....	21
1.2.3 El Juicio de Residencia.....	24
1.3 Época Independiente.....	27
1.3.1 La Constitución de Cádiz de 1812.....	27
1.3.2 La Constitución de Apatzingán 1814.....	29
1.3.3 La Constitución de 1824.....	30
1.3.4 La Constitución de 1857.....	31
1.3.4.1 La "Ley Juárez".....	32
1.3.4.2 La "Ley Porfirio Díaz".....	34
1.3.5 La Constitución de 1917.....	35
1.3.5.1 La "Ley Lázaro Cárdenas".....	36
1.3.5.2 La "Ley López Portillo".....	38
1.4 La Responsabilidad de los Servidores Públicos en el Derecho Positivo Mexicano .....	40

## **CAPÍTULO SEGUNDO.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

<b>2.1 Administración Pública.....</b>	<b>46</b>
<b>2.2 Servidor Público.....</b>	<b>47</b>
<b>2.2.1 Clasificación de los Servidores Públicos.....</b>	<b>49</b>
<b>2.2.1.1 Acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>49</b>
<b>2.2.1.2 Acorde a la Legislación Laboral.....</b>	<b>51</b>
<b>2.2.2 Empleo, Cargo o Comisión de los Servidores Públicos.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3 Principios de Legalidad y Responsabilidad.....</b>	<b>55</b>
<b>2.4 Clasificación de las Responsabilidades de los Servidores Públicos.....</b>	<b>59</b>
<b>2.4.1 Responsabilidad Política.....</b>	<b>59</b>
<b>2.4.2 Responsabilidad Penal.....</b>	<b>62</b>
<b>2.4.3 Responsabilidad Civil.....</b>	<b>66</b>
<b>2.4.4 Responsabilidad Administrativa .....</b>	<b>70</b>
<b>2.5 Principios que rigen las conductas que origina Responsabilidad Administrativa.....</b>	<b>72</b>
<b>2.5.1 Legalidad.....</b>	<b>72</b>
<b>2.5.2 Honradez.....</b>	<b>73</b>
<b>2.5.3 Lealtad.....</b>	<b>74</b>
<b>2.5.4 Imparcialidad.....</b>	<b>75</b>
<b>2.5.5 Eficiencia.....</b>	<b>76</b>

### **CAPÍTULO TERCERO. CONTROL LEGAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO**

3.1 Marco Legal .....	80
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	84
3.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	86
3.1.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...	90
3.1.4 Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.....	96
3.1.4.1 "Contralorías Internas".....	100

### **CAPÍTULO CUARTO.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

4.1 Elementos Previos al Procedimiento Disciplinario.....	106
4.1.1 Requisitos de Procedibilidad.....	106
4.1.2 Quejas y Medios de Captación.....	111
4.1.3 Denuncias y Medios de Captación.....	113
4.1.4 Admisión de Quejas y Denuncias.....	114
4.1.5 Investigación de Quejas y Denuncias.....	117
4.1.6 Determinación de la presunta irregularidad.....	118
4.2 Substanciación.....	119
4.2.1 Inicio del Procedimiento.....	119
4.2.2 Citación del Servidor Público.....	121
4.2.3 Audiencia de Ley.....	124
4.2.3.1 Contestación de Imputaciones.....	125
4.2.3.2 Ofrecimiento de Pruebas.....	126
4.2.3.3 Admisión y Desahogo de Pruebas.....	129
4.2.3.4 Preguntas Especiales.....	130
4.2.3.5 Alegatos.....	130
4.3 Resolución Administrativa Disciplinaria.....	133
4.3.1 Absolutoria.....	135
4.3.2 Sancionadora.....	136
4.3.2.1 Elementos Contemplados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....	139

## **CAPÍTULO QUINTO.- LA INSEGURIDAD JURIDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTE EL ARTICULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

<b>5.1 Ineficacia de los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....</b>	<b>141</b>
<b>5.1.1 Gravedad de la Responsabilidad.....</b>	<b>142</b>
<b>5.1.2 Conveniencia de Suprimir Prácticas que infrinjan disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.....</b>	<b>145</b>
<b>5.1.3 Circunstancias Socioeconómicas del Servidor Público.....</b>	<b>146</b>
<b>5.1.4 Nivel Jerárquico, Antecedentes y Condiciones del Infractor.....</b>	<b>147</b>
<b>5.1.5 Condiciones Exteriores y Medios de Ejecución.....</b>	<b>149</b>
<b>5.1.6 Antigüedad del Servicio.....</b>	<b>151</b>
<b>5.1.7 Reincidencia.....</b>	<b>152</b>
<b>5.1.8 Monto del Beneficio, Daño o Perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.....</b>	<b>153</b>
<b>5.2 Consecuencia de su Aplicación.....</b>	<b>155</b>
<b>5.3 Propuesta para la Reforma del artículo 54 de a Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .....</b>	<b>163</b>

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**



## INTRODUCCIÓN

Poco se ha escrito en México sobre el régimen legal de las responsabilidades de los servidores públicos, no obstante que cada vez son más frecuentes los casos de corrupción. Sin duda, se han tratado de combatir todas aquellas conductas contrarias a la responsabilidad, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben conducirse todos y cada uno de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Para ello han sido creadas Instituciones, Órganos, Procedimientos y toda una estructura legal, con el fin de regular y mantener la conducta de los servidores públicos dentro de un marco de justicia y legalidad; sin embargo, es un régimen en el que debemos reconocer contradicciones, carencias y ambigüedades; que provocan que en nuestro país se cometan severas injusticias tratándose de las responsabilidades de los servidores públicos.

En tal sentido, no debe perderse de vista, que tales injusticias se cometen en todos sentidos, pues por una parte dicho régimen confuso y ambiguo se convierte en un apoyo para mantener la impunidad de los servidores públicos infractores de las normas; y por la otra, permite que el Órgano facultado para sancionar dichas conductas, anárquicamente aplique las leyes existentes, sancionando en muchos casos sobredimensionadamente con relación al acto u omisión cometido.

En ambos casos, la norma pierde la posibilidad de prevenir las conductas inadecuadas de los servidores públicos, y así mismo, provoca una inseguridad jurídica para aquellos cuya conducta debe apegarse a las obligaciones que la misma contempla.

Propiamente, nuestro régimen legal de responsabilidades de los servidores públicos debe ser objeto de profundas adecuaciones, que si bien es cierto deben fortalecer la seguridad jurídica de la sociedad, también lo deben ser para aquellos quienes en violaciones menores e inclusive aparentes de la normatividad administrativa, son sujetos de injusticias que repercuten en el ámbito personal del servidor público.

En el presente trabajo se analizará la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, enfocándonos especialmente a los elementos que “necesariamente” deberán valorarse para determinar la sanción administrativa que al efecto corresponda, mismos que se encuentran contemplados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo de aquí precisamente de donde parte el presente estudio: de la necesidad de revisar la realidad de lo que sucede en el régimen disciplinario Mexicano; pues si bien debe procurarse el buen desempeño, legalidad y justicia con que deben conducirse los servidores públicos; también debe procurarse que el servidor público, cuente con un procedimiento y en su caso una sanción carente de anarquías y abusos por parte del Órgano Sancionador.

El principal objetivo de este estudio es realizar una crítica a los elementos contemplados en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que si bien como fin primario reunían las expectativas que en la época de su creación eran necesarios, ahora en su mayoría, permiten que la autoridad cometa abusos y vaya más allá del origen de dicho precepto legal.

A lo largo del presente trabajo que consta de cinco capítulos, se desarrollará en cada uno de ellos lo siguiente:

En el primer capítulo, se analizarán los antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México, contemplando la época prehispánica, siguiendo por la etapa colonial y el periodo independiente; por lo que una vez referida la historia, se realiza un bosquejo de lo regulado en el Derecho Positivo Mexicano.

El segundo capítulo contiene un marco conceptual de aquellos términos que ayudarán al mejor entendimiento del tema, creando una atmósfera genérica de lo relacionado con el servidor público, ubicándolo en el derecho administrativo y delimitando sus responsabilidades, para finalmente enfocarlo a los principios que originan la responsabilidad administrativa.

El tercer capítulo, refiere el marco legal que regula la conducta del servidor público, abocado concretamente a la materia administrativa, en el cual se contemplan aquellos ordenamientos legales que regulan dicha conducta y que fueron creados para hacer cumplir lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena.

En el capítulo cuarto se desarrolla el procedimiento administrativo, desde un punto de vista teórico-práctico, a efecto de lograr entender la trascendencia que adquieren los elementos señalados por el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, después de que en el procedimiento administrativo se determinó la responsabilidad de un servidor público.

Finalmente en el capítulo quinto, se desarrolla el tema central de la presente tesis, "la inseguridad jurídica de los servidores públicos ante el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos", teniendo como base el hecho de que, cuando en un Procedimiento Administrativo Disciplinario, en el cual el servidor público involucrado resulta ser responsable de las irregularidades que se le imputan, el Órgano de Control valora (por así ordenarlo la propia Ley) los elementos que establece el precepto legal antes invocado,

siendo en ese momento cuando la autoridad sancionadora, pone de manifiesto su "facultad discrecional" para determinar el valor que corresponde a cada uno de éstos elementos; situación que evidencia la ineficacia de los elementos del citado precepto legal y deja al servidor público a expensas de lo que la autoridad determine.

Concluyendo finalmente en el capítulo quinto con una propuesta que reforme la presente ley en su artículo 54, a efecto de evitar la injusticia en que incurre en múltiples ocasiones el Órgano Sancionador y el estado de indefensión en que se les deja a los servidores públicos, quienes podrán contar con un procedimiento y en su caso con una resolución sancionadora que vaya de acuerdo con la irregularidad cometida, pues cuando finalmente la Ley Federal de Responsabilidades señale en su artículo 54 los lineamientos a seguir para la aplicación de sus fracciones, la autoridad tendrá la obligación de ajustarse a los mismos, dejando atrás la indebida facultad discrecional que erróneamente le permite la Ley de la materia.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

## **LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS** **A TRAVÉS DE LA HISTORIA**

El estudio de los antecedentes históricos de cualquier tema, nos muestra su constante y latente presencia hasta la época actual; pues como dice el filósofo José Ortega y Gasset “Recordar, es volver la vista al yo pretérito y hallarlo aún vivo y vibrátil, como un dardo que sigue en el aire su carrera cuando el brazo que lo lanzó ya descansa”<sup>1</sup>; es así que resulta de gran importancia el hacer remembranza a la evolución de lo que fue considerado en otras épocas como responsabilidades de los servidores públicos; las cuales mucho han aportado al Derecho Positivo Mexicano como podrá apreciarse a lo largo del presente capítulo en el que, de forma específica pero substancial, se ofrece un panorama de las épocas de mayor trascendencia en la materia, como son la prehispánica, colonial e independiente.

## 1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

En lo que actualmente es el territorio nacional, habitaron, durante distintos periodos cronológicos y culturales, múltiples pueblos de diferentes grados de civilización; los regímenes en que estaban organizados se vaciaron en formas primitivas y rudimentarias traducidas en un cúmulo de reglas consuetudinarias cuyo estudio se basa en interpretaciones de códigos y de usos sociales ya desaparecidos.

Entre los pueblos aborígenes destacan tres civilizaciones: la *otomí*, la *maya* y la *nahoa*; se dice que la primera de ellas ni siquiera puede propiamente llamarse civilización, pues eran simples agrupaciones de una familia a lo más, que habitaban en una caverna sin Dios ni Patria; sobre los *mayas*, señalan los historiadores que comenzaron con la vida lacustre, pues el terreno que habitaron había salido de las aguas como su propio nombre lo dice: maya “*la huella del agua o el sedimento de la tierra que el agua deja al escurrirse*”; en cuanto a la raza *nahoa*, se dice que primeramente se estableció en los lugares más propios para la agricultura del lado del Océano Pacífico, por lo que no habiendo en dicho lugar rebaños, inmediatamente se suscitó la transición hacia la agricultura; de esta

---

<sup>1</sup> Citado por ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. INAP. México 1984, pág. 17

De la primitiva raza *nahoa* descendieron múltiples pueblos y tribus, destacando por el alto grado de civilización el pueblo *tolteca*; quienes se calcula arribaron en el siglo VII de nuestra Era a lo que hoy son los Estados de la Región Central de la República mexicana. El territorio del reino tolteca, que se desmembró en el siglo XII, abarcaba una franja que se extendía desde *Tollan* hasta *Cholula*, incluyendo *Teotihuacan*, rodeados por los Chichimecas, asentados en el Valle de México y por las tribus *otomíes* y *tarascas*. La desaparición del imperio *tolteca*, por causas históricas que no nos corresponde tratar, originó el establecimiento en el Valle de México de múltiples pueblos independientes entre sí que no pudieron constituir una verdadera Nación; siendo entre los dominios de estos pueblos en donde *los aztecas* durante su peregrinación, que se remonta al siglo IX de nuestra Era, buscaron el lugar prometido por su Dios *Huitzilopochtli* –colibrí siniestro- igualmente llamado “*Mexi*”, por lo que una vez que el pueblo azteca o mexica se estableció definitivamente en el sitio prometido y fundó la Ciudad de Tenochtitlan, impuso su poderío sojuzgando a los pueblos circundantes quienes se convirtieron en tributarios de este gran imperio; por lo tanto, puede decirse que el reino azteca fue el de mayor trascendencia de la época prehispánica.<sup>2</sup>

### 1.1.1 EL REINO AZTECA

Al volver la vista al pasado, recorriendo las páginas de nuestra historia, encontramos el reino azteca, cuyas normas jurídicas determinaban responsabilidad a jueces y recaudadores cuando incumplían sus obligaciones y lesionaban a la comunidad al ejercitar, en forma indebida, la función pública que les había sido encomendada, sancionando esta conducta con severas penas.

Referente a este reino, nos señala Agustín Herrera Pérez: “los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza al frente de la cual se encontraba el señor del Reino de México, pero cada uno con independencia absoluta en cuanto a su régimen interior”<sup>3</sup>; la alianza referida se formaba a su vez de distintas razas que habían sido

<sup>2</sup> Cfr. BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996, págs. 43 a 45.

<sup>3</sup> HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 2ª Edición. Editorial Carsa, México 1991, pág. 19.

sojuzgadas a través de las armas, pues como ya se dijo, cada una de las provincias conquistadas se convertía en tributaria de la corona.

El continuo crecimiento territorial y económico del reino azteca, requería de un medio de control tanto para la recaudación de bienes como para su correcta aplicación al fin para el que eran recaudados, por lo que atendiendo a esa necesidad, fue creada la Hacienda Pública.

### 1.1.2 LA HACIENDA PÚBLICA

Los pueblos vasallos de los aztecas tenían la obligación de pagar tributo al señor de Tenochtitlan, quien comisionaba periódicamente a sus embajadores, llamados "*calpixques*", para que lo recaudaran,<sup>4</sup> siendo coordinados estos procedimientos por la Hacienda Pública sobre la cual Agustín Herrera Pérez nos dice que: "estaba bien determinada y su máxima autoridad era el Cihuacóatl, del que dependían el Hueycalpixqui o Calpixqui Mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los Calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos".<sup>5</sup>

Sobre la figura del Cihuacóatl, se conoce que "llevaba el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues estos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado"<sup>6</sup>.

Resultando entonces, que así como se otorgaron distinciones y derechos a los funcionarios de aquella época, también se contemplaron obligaciones, cuyo incumplimiento daba lugar a diferentes sanciones; de ahí la necesidad de implantar medios para la regulación de la responsabilidad de los funcionarios de aquel imperio.

---

<sup>4</sup> Cfr. BURGOA, Ignacio. Op. cit. pág. 50.

<sup>5</sup> Op. cit. pág. 20.

<sup>6</sup> Idem.



### 1.1.3 RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS

La estructura política de la nación azteca, la identifica como una monarquía teocrática-militar, en la cual privaron severas normas sancionadoras que se aplicaban tanto a gobernantes como a gobernados.

Aquella recia organización, que tenía su más sólido apoyo en el sistema tributario, exigía de los representantes del Estado el más fiel cumplimiento de los deberes impuestos por el ejercicio de la función pública; por lo que su incumplimiento daba lugar a sanciones que se caracterizaban por su gran severidad, como a continuación se ejemplifica:

Para castigar el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de los recintos destinados *ex profeso* para ello, *se imponía el trasquilamiento, la destitución o la muerte*, dependiendo de la gravedad del caso; la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y la falta de imparcialidad de los jueces *eran punibles con la pena de muerte*, como era narrado por Fray Bernardino de Sahagún quien al respecto señala:

“Y si oía el señor que los jueces o senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho, sin razón, los pleitos de los populares, que pudieren acabar presto, y los detenían por los cohechos o pagos o por amor de los parentescos, luego el señor mandaba que les echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; y por esto los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio”.<sup>7</sup>

Siendo que según señala Alfredo Chavero, si los funcionarios incurrieran en malos manejos en la recaudación de los tributos “se les imponía la prisión, se les condenaba a muerte, además de que sus bienes se aplicaban al rey, y su mujer e hijos eran echados de su casa”.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ibidem, pág. 24

<sup>8</sup> Ibidem, pág. 21

Mientras que el profesor alemán J. Koheler menciona que “Para los jueces que aceptaban regalos había la pena de muerte en casos graves y la destitución y el trasquilamiento en delitos menores; el mismo castigo se imponía a la concusión (exceso en el cobro de contribuciones)”<sup>9</sup>.

De lo anterior se desprende, que el incumplimiento de la tarea encomendada a los funcionarios, daba lugar a múltiples sanciones, como podían ser *la amonestación, destitución o inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la Administración Pública*, las cuales fueron recogidas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 1.2 ÉPOCA COLONIAL

La dominación española alteró en sus cimientos la estructura política, económica y social de los pueblos de América; la cruz y la espada, símbolos de la dominación española, irrumpieron en las tierras de Anáhuac para sustituir la cultura aborígen por una nueva cultura que preciándose de ser más humana, asoló despoblando a los habitantes de inmensos territorios donde la esclavitud y la muerte fueron el fruto de la desenfadada ambición que privó entre los conquistadores iberos en América, insatisfechos de una sociedad que no les había abierto las puertas de la opulencia y del poder.

Debido a la extensión de esta época, de casi tres siglos, se crearon muchos procedimientos que en su momento pretendieron regular la responsabilidad de los servidores públicos.

### 1.2.1 CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con la conquista de México se transplanta a nuestro país la organización político-administrativa española, la justicia se imparte a nombre del rey, quien trata, desde su lejano trono, de establecer concierto en sus nuevos dominios, de implantar la religión católica y de obtener fondos para las arcas de la Real Hacienda, ejerciendo el gobierno por ayuntamientos, corregidores, alcaldes y alguaciles.

---

<sup>9</sup> Citado por ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Op. cit. pág. 18.

Son los alcaldes, primitivos jueces, quienes administran justicia en primera instancia, y es Cortés, en los primeros tiempos, en su carácter de alcalde y justicia mayor, el Supremo Tribunal de Apelación.

La organización de la Nueva España, radicaba en los órganos superiores que integraban la administración central, como eran el **Monarca**, quien en su calidad de señor absoluto, tenía facultades omnimodas en lo relativo a la Hacienda y aunque delegaba muchas de sus facultades, siempre conservó las más importantes; el **Consejo de Indias**, que en materia de Hacienda tenía las funciones fundamentales de velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real y fiscalizar la actuación de los Oficiales Reales mediante inspecciones directas a sus distritos fiscales o a través de la revisión de los libros de cuentas que estaban obligados a llevar; y de modo secundario, la **Casa de Contratación de Sevilla**, que fue el rector del comercio peninsular con las Indias y tuvo atribuciones políticas en el orden fiscal.

La Hacienda Pública, administrativamente, tenía varias características generales como son:

- LA UNIDAD DEL OBJETO, que básicamente consistió en sostener que era el Rey quien encarnaba al Estado, y por lo tanto, a él correspondían los bienes del territorio.
- LA CENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LAS REGIONES O DISTRITOS ADMINISTRATIVOS, consistía en que los Oficiales Reales que administraban las cajas reales no tenían entre sí ninguna dependencia, pues sus relaciones eran directas con el poder central.
- LA ACTUACIÓN COLEGIADA, fue un principio por el que los Oficiales Reales debían actuar conjuntamente y su inobservancia se sancionaba pecuniariamente e incluso con la pérdida del oficio.
- LA HOMOGENEIDAD DEL SISTEMA, se derivó del hecho de que todas las disposiciones relacionadas con la Hacienda Pública expedidas por los órganos de gobierno de la Administración de la Colonia, necesitaban ser confirmadas por el Rey, lo que provocaba una uniformidad en la organización administrativa.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Cfr. HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. cit. Págs. 27 y 28.

Para la Administración de la Hacienda en las Indias, existían varios funcionarios designados como son: los *Oidores*, los *Corregidores* y *Alcaldes Ordinarios* y los *Oficiales Reales*; a quienes se les podían formular cargos por las cuentas que presentaban, exigiéndoles el reintegro cuando hubiese culpabilidad por su negligencia; existía toda una reglamentación de la actuación de estos funcionarios, que iba desde su nombramiento para el cual debía tomarse en cuenta su honradez, capacidad y pericia para el desempeño de la función encomendada; hasta los principios que rigieron su actuación, sus derechos, obligaciones e incluso las sanciones previstas por incumplimiento de su función.

**Los Oidores** participaban en juntas de hacienda, informaban permanentemente al Consejo de Indias de las medidas convenientes para mejorar el fisco e intervenían en la tasación de los tributos.

**Los Corregidores y Alcaldes Ordinarios** tenían cierta intervención en el cobro de los tributos, por lo que señala Margadant que “ambas categorías de funcionarios eran de una corrupción proverbial”.<sup>11</sup>

**Los Oficiales Reales** actuaban de manera colegiada y eran responsables solidarios por su actuar; debían acudir juntos a los acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y al abrir el arca para meter y sacar oro; pues caso contrario eran sancionados con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio; de lo que menciona Escalona Agüero que:

“Si delinque un oficial es verosímil lo sepa o participe el compañero que en una misma caja, en un mismo ejercicio y en una íntima y más doméstica comunicación se ejercitan y corresponden, debajo de unas llaves, de unos libros, y dentro de unas mismas puertas, cobrando y pagando junto y no unos sin otros; de que resulta están obligados los unos con los otros y el que se haya inocente, padezca por la culpa del compañero desatento”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> MARGADANT, Guillermo F. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*. 5ª Edición Editorial Esfinge. México 1982. pág. 55.

<sup>12</sup> Citado por HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. cit., pág. 34.

La responsabilidad solidaria y su aplicación no siempre fue exagerada e intransigente, pues en caso de una simple negligencia de uno de los oficiales, únicamente se hacía efectiva la responsabilidad solidaria a sus compañeros si el culpable no tenía bienes suficientes para hacer el pago, por el contrario, si se había configurado un delito, la responsabilidad solidaria era exigida a todos por partes iguales.

En virtud de la importancia financiera que representaban los tributos de los indígenas, a los funcionarios de la Corona Española, se les controlaba mediante los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas; destacando la forma de guardar los bienes del rey en una arca con varias cerraduras y llaves, que por lo general eran tres, la caja sólo podía abrirse con el concurso de todos los que gozaban de ese derecho y la llave no la podían dar a otra persona, bajo pena de la pérdida de sus bienes y la privación de su oficio.

Dentro de las sanciones que se imponían a los funcionarios, se encontraban la suspensión o la pérdida del oficio, según la gravedad del ilícito, además de que se decía que tenían pena de muerte los Oficiales Reales que robaban algo de las cajas a su cargo.

Posteriormente por Real Cédula del Emperador Carlos V, dada en Burgos el 13 de diciembre de 1527, se creó la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlan, México, integrada por cuatro Oidores y un Presidente, la cual se crea como máxima autoridad legislativa, política, administrativa y judicial con sede en la Nueva España.

“...La Audiencia...se caracterizó por sus atrocidades, desmanes y atropellos que sumieron a la colonia en un verdadero caos imposibilitando su organización política y administrativa. Siguiendo las instrucciones reales, dicha audiencia formó juicio de residencia a Cortés en febrero de 1529, proceso que en realidad encubrió grotescamente los consumases designios de Nuño de Guzmán para arruinar política y económicamente al conquistador, a quien ya se había despojado de sus bienes, encomiendas y solares. La farsa judicial que ese juicio entrañó, dio cabida a múltiples acusaciones y demandas contra el extremeño presentadas por sus enemigos y por los envidiosos que sufrían a consecuencia de su fama y poder, habiéndolo condenado la

audiencia al pago de todas las reclamaciones para cuya satisfacción fue menester la venta de sus bienes en pública subasta.”<sup>13</sup>

La desacertada y arbitraria actuación de los miembros de la Primera Audiencia, motivó la designación de otro cuerpo colegiado orgánicamente semejante que se conoce con el nombre de *Segunda Audiencia*, a la cual se ordenó formar juicio de residencia a los anteriores Oidores y a su Presidente Nuño de Guzmán.

Las Audiencias nacieron como órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los Oficiales Reales de la Hacienda, controlaban en buena parte las altas funciones de gobierno de los propios Virreyes y tenían la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca; sin embargo, también se buscaba que existiera un equilibrio entre los poderes instituidos en la Nueva España, como eran los Virreyes y las audiencias, pues si bien el primero era superior jerárquico de la segunda, ésta criticaba frecuentemente las disposiciones administrativas que emanaban del Virrey, pues era una de sus facultades; y aún más si aquél insistía en su actitud, la audiencia podía apelar ante la Corona; por lo que el hecho de que los miembros de la audiencia pudieran mantener correspondencia con la Corona sin autorización del Virrey o en su caso del Presidente de la audiencia incrementaba la eficacia de este control sobre la autoridad administrativa virreinal.

### 1.2.2 LAS VISITAS

Los mecanismos de control más eficientes de la Corona Española sobre la actuación de los funcionarios, fueron las Visitas y el Juicio de Residencia.

Las Visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado; quienes salvo casos excepcionales, continuaban realizando sus funciones.

---

<sup>13</sup> BURGOA, Ignacio. Op. cit. pág. 59

La elección del visitador, la hacía el Monarca asesorado por el Consejo de Indias, la persona elegida era consultada y se le daba la posibilidad de anunciar, de lo que Pilar Arregui Zamorano menciona que:

“Cuando la persona aceptaba el cargo, se entregaba al visitador las comisiones que contenían los poderes necesarios para desempeñar su oficio, pero se delimitaba su competencia, facilitándole toda la información sobre las denuncias y quejas llegadas al Consejo; se le fijaba el salario y el visitador se trasladaba a la sede de los organismos visitados, podía hacer durante el viaje antes de la publicación de la visita, las diligencias que creyere conveniente siempre en el secreto posible, para evitar que los visitados trataran de encubrir las actividades ilícitas”.<sup>14</sup>

La competencia de los visitadores, se determinaba según la comisión que recibían y estaban obligados a limitarse a ella, pues aún y cuando podía ser ampliada, también debían limitarse a dicha ampliación; al visitador se le entregaba una real cédula, en la que se establecía la prohibición a la audiencia para intervenir en la gestión del visitador, aún para alegar exceso en la comisión.

Una vez que las autoridades de la Corona decidían realizar una Visita, se debía guardar en secreto la decisión de practicarla; aunque se dice que “las infiltraciones eran habituales y la noticia llegaba a las Indias antes que el visitador”<sup>15</sup>; posteriormente cuando se encontraba debidamente instalado el visitador pasaba a la publicación de la Visita, que se hacía de viva voz y por edicto, enviando copia de este último a todas las ciudades villas y pueblos circunvecinos, después de lo cual se iniciaba la inspección de todos los instrumentos que el visitador considerara conducentes a su investigación, ya fueran testimoniales o documentales.

Realizados todos los trámites, se pasaba a la notificación del visitado y su consecuente comparecencia ante el Juez Visitador, refiere José Trinidad Lanz Cárdenas que “Para el caso de que alguno de los funcionarios que debían ser visitados, ya hubiera fallecido, la notificación del citatorio se hacía a los herederos de los difuntos, así estuviesen en España”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Citado por HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. cit. pág. 43

<sup>15</sup> Ibidem. pág. 46

<sup>16</sup> Ibidem. pág. 48

El visitador iniciaba su actividad atendiendo las demandas que se hubiesen presentado por los particulares en contra del visitado dentro de un plazo de 60 días, término que empezaba a computarse desde la fecha de la notificación de la visita.

El visitador obtenía información fundamentalmente por las denuncias, el interrogatorio de testigos y la revisión de los libros de acuerdos de la audiencia, así como de las cajas reales; sin embargo, el secreto era tan importante que para asegurarlo no se podía dar a los visitados los nombres de los testigos, siendo la única prohibición que tenía el visitador la de ver la correspondencia entre los Oidores y el rey, en lo tocante a la Visita.

Casi todos los cargos que se hacían a los funcionarios eran por pequeñas negligencias en el desarrollo normal de su actividad, dentro de los cuales los más comunes consistían en dilación de las causas, violación del secreto profesional, anomalías en el examen de testigos, falta de castigo, incumplimiento de cédulas reales, parcialidad de los jueces, abuso de poder, atropellos a los Indios o bien por provocar gastos innecesarios a los particulares enviando ministros y ejecutores para realizar negocios sin importancia que bien podían hacer los jueces ordinarios de cada lugar, incluso había cargos por su actuación como particulares tanto en negocios como en su vida privada.

Una vez que el visitador tenía la información por las tres vías indicadas, establecía los cargos, los cuales podían ser comunes a todos los miembros del organismo visitado y particulares para cada funcionario.

A partir de que se notificaban los cargos al visitado, éste contaba con un plazo de 10 días para responder con sus descargos, podía presentar testigos, los cuales eran examinados mediante un extenso interrogatorio y finalmente debían ratificar su declaración.

Cuando ya se tenía toda la información secreta, el análisis de los cargos y descargos, y se llegaba a la conclusión de que existían causas graves en contra del visitado, el juez visitador, podía ordenar la suspensión del primero en su oficio y aún el destierro por causa grave, lo anterior sin esperar la sentencia definitiva del Consejo (situación que se asemeja a la suspensión que actualmente se contempla en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos); sin embargo, para la suspensión y el destierro de los Virreyes, no procedía aún en caso de culpa grave.



Para finalizar el procedimiento de la Visita, el visitador procedía a redactar un resumen llamado "*memorial ajustado*", que se enviaba al Consejo de las Indias; era muy importante, pues facilitaba la tarea de los consejeros ya que existían expedientes con más de 50,000 hojas y por lo mismo se tasaban las costas que debían cubrirse al escribano de la Visita y los salarios que habían de pagarse a los visitadores.

Por último, el visitador daba "*el auto de conclusión de la visita*" y de su remisión al Consejo, generalmente se sacaba una copia que quedaba en estas tierras, aunque existieron casos en que expresamente se ordenaba que no se sacase copia de cierta información, y que el original se mandase a España con el debido secreto.

Cuando el expediente era recibido por el Consejo de Indias, se procedía a la Vista de la Visita, citando previamente a los procuradores de los visitados, aunque cabe hacer mención que el Consejo de Indias no conocía de todas las visitas pues en algunas de las ordenanzas, se disponía que sólo conociera de visitas efectuadas a los Virreyes, Presidentes, Oidores, Oficiales de los Tribunales de Cuenta y Oficiales de Hacienda, así como a Gobernadores cuyo título hubiese sido expedido por el Consejo.

Para realizar la Visita de la Visita, primeramente se analizaba el expediente por el fiscal del Consejo, quien posteriormente lo pasaba a la Sala que designara el Presidente del mismo organismo; siendo esta última la encargada de dictar la sentencia en la que se imponían normalmente como pena "*multas de diversa cuantía, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio*", por lo que una vez dictada la sentencia por la Sala correspondiente, se remitía a las Indias, comúnmente a la Audiencia respectiva y otras veces al Virrey o al gobernador, ello según procediera para su ejecución.<sup>17</sup>

### 1.2.3 EL JUICIO DE RESIDENCIA

El Juicio de Residencia fue otro de los instrumentos de control de la corona española, el cual era sumamente parecido a las Visitas; sin embargo "las visitas tenían una diferencia fundamental con el Juicio de Residencia, la cual consistía en que eran despachadas en cualquier momento que la sospecha o denuncia surgiera, en tanto, que el Juicio de Residencia sólo se exigía al terminar su mandato la autoridad residenciada".<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Cfr. HERRERA PEREZ, Agustín. Op. cit. págs. 41 a 55.

<sup>18</sup> Ibidem. pág. 42

Mediante el Juicio de Residencia, los Reyes de España pretendieron conocer, a través de la denuncia de los gobernados, aquellos abusos, actos ilícitos o errores que sus funcionarios hubiesen cometido en el desempeño de su cargo, teniendo por objeto que un juez tomara cuenta de la administración, que de su oficio hubiese realizado alguna persona de cargo público por el tiempo de su encargo; lo anterior, a excepción de los militares a quienes no se podía someter a Juicio de Residencia.

Todo lo relativo a los Juicios de Residencia se reguló en el Libro V, Título XV, de la Recopilación de las Leyes de Indias, distribuidas en 49 Leyes dictadas por diversos monarcas, dentro de las cuales cabe destacar la Ley XXXII que al respecto señala:

“Con todo desvelo, y cuidado deben los Jueces de Residencia saber, y averiguar los buenos, y malos procedimientos de los residenciados, para que los buenos sean premiados, y castigados los malos: y porque todo pende de las averiguaciones, y testigos, y muchos suelen abstener de declarar y dar noticia de lo que saben: y otros se perjuran, y ocultan la verdad, procederán con prudencia, sagacidad, cristiandad, quanta requiere la investigación de semejantes casos”.<sup>19</sup>

La materia del Juicio de Residencia era amplísima, refiriéndose específicamente a la vida del gobernador y al desempeño de sus funciones administrativas y judiciales; generalmente el Juicio iniciaba cuando el funcionario entregaba el cargo al sucesor, aunque en casos especiales el Virrey o Presidente de la Audiencia podían mandarlo tomar en cualquier época, dando cuenta de ello inmediatamente al Consejo de las Indias.

El Juicio de Residencia se solventaba en dos partes, la primera era secreta, en ella el Juez averiguaba de oficio la conducta de un funcionario o de varios, mientras que la segunda era pública, en la que se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener la satisfacción de sus agravios.

<sup>19</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Op. cit. pág. 22

Al igual que en las Visitas, cuando llegaba el Juez de Residencia al lugar donde hubiere ejercido su cargo el residenciado, lo primero que hacía era asumir su autoridad e inmediatamente mandaba que se pregonara el juicio por un edicto en los poblados más importantes, señalando el período hábil para presentar los cargos.

El procedimiento se iniciaba con la presentación de las demandas y se continuaba con el traslado al demandado, los escritos de contestación, réplica y dúplica, existía un período de pruebas de ambas partes, otro para la declaración jurada del demandado y por último, la sentencia.

La Ley XXVII de la Recopilación de las Leyes de Indias, disponía que se llevara la residencia en la ciudad, villa o lugar principal de la provincia donde hubiere ejercido sus oficios el residenciado.

Los jueces tenían la facultad de suspender en sus funciones a los alguaciles mayores y sus tenientes desde la publicación de la residencia hasta su terminación, y al concluir ésta, de no resultar culpa se les restituía en las mismas; situación que de manera parecida se daba en las Visitas y en la actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los cargos eran muy diversos, como por ejemplo, causar perjuicios económicos; faltar a la justicia, proveer oficios a cambio de dinero; falta de acatamiento a las órdenes superiores; descuidar el abastecimiento del pueblo, entre otros; sin embargo, resulta interesante señalar que cuando los cargos no resultaban comprobados, y sobre todo aquellos que se realizaban en contra de los Gobernadores, se sancionaba económicamente a los particulares que se querellaban en contra de ellos.

El término fijado para la substanciación del proceso, era generalmente de 60 días; sin embargo, podía ser prorrogado sin que se determinara el tiempo de la prórroga.

Las penas que se podían imponer a los infractores se establecían en la recopilación de las Leyes de Indias, dentro de las cuales se encontraban *las multas, la confiscación de bienes, prisión, o las tres cosas a la vez*, dependiendo de la gravedad de la falta.

Las sentencias dictadas en los Juicios de Residencia, podían ser absolutorias o condenatorias; contra la sentencia condenatoria

procedía el recurso de apelación que debía presentarse ante el Consejo de Indias, la apelación tenía efectos suspensivos hasta el fallo definitivo de la instancia ulterior; siendo que además de dicho recurso existía la suplicación, que procedía únicamente en los casos de privación o pena corporal.

Para el trámite administrativo del recurso de apelación, se dejaba en el archivo local un testimonio de los autos, y los originales debidamente cerrados y sellados, debían ser enviados al Consejo, con una relación particular de los cargos resultantes y de los testigos que habían declarado.

La sentencia que dictaba el Consejo de Indias en el recurso de apelación tenía como finalidad resolver en definitiva la causa, absolviendo de los cargos, ratificando o modificando las condenaciones.

### **1.3 ÉPOCA INDEPENDIENTE**

Debido a su importancia, el Juicio de Residencia se llegó a elevar a nivel Constitucional en los nacientes Estados constitucionales en que se transformaron España, con la Constitución de Cádiz de 1812 y México, con sus Constituciones de 1814 y 1824.

#### **1.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812**

El Juicio de Residencia fue recogido por las cortes gaditanas en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, y aunque le dieron el nombre de Juicio de Responsabilidad, esto no constituyó una institución diferente, ya que toda residencia se resolvía en un Juicio de Responsabilidad.

Era competente para conocer del Juicio de Residencia el Supremo Tribunal, de acuerdo a lo establecido el artículo 261, facultad sexta de la Constitución de Cádiz, que expresamente

señalaba: “Toca a este Supremo Tribunal conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes”<sup>20</sup>.

Dentro del contexto de la constitucionalidad, lo que más importaba defender era la misma Constitución y las demás leyes en vigor, por lo tanto, era materia primordial del Juicio de Responsabilidad, toda clase de infracciones a estos ordenamientos, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor.

El Decreto del 24 de marzo de 1813, refería las reglas para que se hiciera efectiva la responsabilidad de los servidores públicos, destacando los siguientes artículos:

El artículo I, hacía referencia a la responsabilidad en que podían incurrir los empleados públicos de cualquier clase, sin limitarse a algunos niveles jerárquicos, estableciendo como sanciones *la destitución de su empleo y la inhabilitación perpetua, así como el resarcimiento de todos los perjuicios causados*.

El artículo III, sancionaba el descuido y la ineptitud en el oficio con *la privación del mismo y el resarcimiento de los perjuicios causados*.

El artículo IV, responsabilizaba a los servidores públicos de las faltas que cometieran en el servicio sus subalternos, si se cometían por su omisión o por su intolerancia; y,

En el artículo V, se sancionaba la lentitud en cumplir y hacer cumplir las leyes.

Algunas infracciones de los funcionarios públicos, traían como consecuencia la responsabilidad civil o penal, lo que se observa *con el establecimiento de la pena de muerte, o el destierro por delitos graves calificados como conspiradores*.

Así mismo, la infracción de la constitución o leyes, e inclusive normas que regulaban el proceso, daban como consecuencia penas diversas, según la gravedad, como menciona José Barragán Barragán al señalar:

<sup>20</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera Reimpresión. México. 1987. Pág. 147.

“Se califica de prevaricador a los jueces que a sabiendas juzgan contra derecho, por afecto o defecto hacia alguno de los litigantes; y si es por soborno o cohecho; será además tachado de infame; pierde el empleo de por sí, si obra con decidia habitual, o es de conocida ineptitud, sin contar otras responsabilidades en que pudiera incurrir. Se pena el descuido, o cuando el fallo lesiona ley expresa de las que arreglan el proceso.”<sup>21</sup>

Por lo que puede observarse, que las responsabilidades de los servidores públicos se determinaban por un solo procedimiento (Juicio de Responsabilidades), pero la responsabilidad en que podían incurrir era de diferentes tipos (civil, penal o por infracción a algún ordenamiento legal).

### 1.3.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1814

La primera Constitución que apareció en nuestro México Independiente, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, de nombre “Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana”, se apega a la tradición española, consagrando el Juicio de Residencia como medio para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos.

De esta Constitución destaca la mención consagrada en su artículo 59, referente a que los diputados, que en todo tiempo habían estado protegidos por su nombramiento, también debían sujetarse al Juicio de Residencia, al disponerse que:

“Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacerseles cargo de ellas; pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, y además, podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y por los de apostasía, y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Citado por HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. Cit. pág. 85.

<sup>22</sup> ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Op. cit. pág. 23.

En relación al control constitucional y a la legalidad, los titulares de los ministerios también eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la constitución o las leyes mandadas observar y que en el futuro se promulgaran, estando obligados dichos secretarios a sujetarse al Juicio de Residencia que fuera promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia.

A efecto de conocer de las causas pertenecientes a los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia cuyo procedimiento se reguló en el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", el cual en términos genéricos era el siguiente:

Elegido el Tribunal de Residencia, se concedía el término de un mes para la admisión de acusaciones; recibidas éstas, el juicio debía concluirse en tres meses, pues caso contrario se daba por absueltos a los acusados; exceptuándose las causas en que se admitiera el recurso de suplicación, pues conforme al reglamento de la materia, se dictaba por separado prorrogándose un mes más aquél término.

Una vez dictada la sentencia, se remitía al Supremo Gobierno para que las publicara y ejecutara por medio del Jefe o Tribunal que correspondiera, pasando el proceso original al Congreso, a efecto de que quedara archivado, con el que se daba por concluido el procedimiento.<sup>23</sup>

### 1.3.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1824

En esta Constitución suscrita en la Ciudad de México el 4 de octubre de 1824, desaparece el Tribunal de Residencia; se cambió el sistema estableciendo que: las responsabilidades del Presidente, Vicepresidente de la Federación, de los Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, Diputados y Senadores, y los demás Empleados Públicos, serían juzgados ante la Corte Suprema de Justicia y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial, constriñéndose la responsabilidad a la esfera penal, siendo que la Cámara que hubiere conocido de la acusación, erigida en Gran Jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa, suspendía al acusado en el ejercicio de su encargo, y lo ponía a disposición del Tribunal competente.

<sup>23</sup> Cfr. HERRERA PEREZ, Agustín. Op. cit. págs. 87 a 91.

En las leyes constitucionales de 1836, se hace ya una clara separación entre el juicio político y la declaración de procedencia para instruir, ante el Tribunal competente, el proceso penal.

Las Bases Orgánicas de 1843 otorgan a las cámaras la facultad de conocer de las acusaciones por delitos Oficiales o comunes y para erigirse en gran jurado. Se conceden facultades a la Suprema Corte de Justicia para conocer en las instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las Cámaras declaren con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos. Así también se prevé la creación de un Tribunal, integrado por dos letrados de ambas Cámaras, para juzgar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Por su parte, el acta constitutiva y de reformas de 1847, confiere a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Gran Jurado para declarar, por simple mayoría de votos, si ha lugar o no a la formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución o las leyes concedían este fuero. Si se trataba de delitos comunes, el expediente debería pasar a la Suprema Corte. En los delitos Oficiales, el Senado se erigía en Jurado de Sentencia y la Suprema Corte se limitaba a señalar la pena aplicable.<sup>24</sup>

### 1.3.4 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Esta Constitución retomó la importancia del Juicio de Residencia, pero sin establecer un capítulo relativo al mismo, pues el referente a ello lo denominó “de la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

Cuando los funcionarios cometían un delito *del orden común*, correspondía según el artículo 104, conocer al Congreso, erigirse en Gran Jurado y declarar por mayoría de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado, y para el caso de que resultara afirmativa la declaración, quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los Tribunales Comunes.

Por lo que se refiere a *los delitos oficiales*, le correspondía conocer al Congreso como jurado de acusación a fin de declarar por mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable, y a la

<sup>24</sup> Cfr. HERRERA PEREZ, Agustín. Op. cit. págs. 91 a 93.



Suprema Corte de Justicia como Juzgado de Sentencia, en los casos en que la declaración fuese condenatoria, para el efecto de aplicar, también por mayoría absoluta de votos, la pena que la Ley estableciera.

Cabe señalar que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores públicos del Estado, pues el Título IV de la Constitución de 1857, además de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel Federal, así como la de los Gobernadores a nivel estatal, en materia de faltas y omisiones oficiales y delitos comunes, siendo un enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando atrás la responsabilidad administrativa.

De acuerdo a lo referido por José Trinidad Lanz Cárdenas, la Constitución de que se trata contempló principalmente dos aspectos:

“a) un procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos, si la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración de actuar en ese sentido; y b) el juicio político, que se daba en los casos de que los altos funcionarios incurrieran en la Comisión de Delitos Oficiales, respecto de los cuales sólo eran responsables durante el período en que ejercieran su cargo y hasta un año después”.<sup>25</sup>

El criterio que privó en el Constituyente del 1857 fue separar el juicio penal por delitos oficiales, de la Declaración de Procedencia cuando se trataba de incoar un proceso penal por delitos comunes.<sup>26</sup>

#### 1.3.4.1 LA “LEY JUÁREZ”

La Ley Juárez sobre delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación promulgada el 3 de noviembre de 1870 implanta el juicio político; enumera los delitos oficiales; define las faltas de la misma naturaleza; precisa la existencia de omisiones en el desempeño de funciones oficiales y señala las sanciones aplicables.

<sup>25</sup> Citado por HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. cit. págs. 95 y 96.

<sup>26</sup> Cfr. HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. cit. págs. 93 a 97.

Por lo que se refiere a *los delitos oficiales*, señala como sujetos de responsabilidad a los diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: Traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como *delitos oficiales*: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación a las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales, y estableció como sanción *la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por el término de cinco a diez años*.

Finalmente, reguló otra infracción que se denominaba "omisión en el desempeño de funciones oficiales", la cual consistía en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción *la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año*.

Esta Ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos como lo hacía la Constitución, sino que también regulaba con el mismo procedimiento las faltas y omisiones oficiales; cabe señalar que más que una resolución de acusación, la que emitía el Jurado de Acusación, determinaba la culpabilidad o no del funcionario, por lo que sólo quedaba en el Jurado de Sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad declarada.

La resolución del jurado de acusación, tratándose de delitos, faltas u omisiones oficiales, debería considerar, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen debía tener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por los delitos comunes; por lo que, en caso de considerar la presunta responsabilidad, se ponía al inculpado a disposición de los Tribunales competentes para que procedieran conforme a derecho y, además, se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares, para

hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.<sup>27</sup>

#### 1.3.4.2 LA "LEY PORFIRIO DÍAZ"

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, precisamente el 6 de junio de 1896, el Presidente Porfirio Díaz expide la "Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", sin alterar en lo sustancial, el contenido de la ley de 3 de noviembre de 1870, pues se trata fundamentalmente, de un ordenamiento de carácter procesal, que distribuye competencias, regula el procedimiento y establece fórmulas sacramentales para la publicación de las declaraciones y veredictos; reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que "la Ley Juárez", 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 delitos o faltas del orden común cometidos por altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un 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 de Inmunidad" para suspender la substanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar de 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 la acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

---

<sup>27</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 1997. págs. 194 y 195.

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 política y penal, sin que las responsabilidades administrativa y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.<sup>28</sup>

### 1.3.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Nuestra Constitución Política de 1917, vigente hasta la fecha, conserva en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, los mismos principios de la carta fundamental reformada de 1857.

Los artículos 108 a 114 del Título Cuarto de esta Constitución, contemplaron lo que se denominó como "la responsabilidad de los funcionarios públicos"; sin embargo, ninguno de estos artículos 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.

Cabe hacer alusión al artículo 111 párrafo 5º de dicha Constitución, que establece:

"...El Congreso de la Unión expedirá, **a la mayor brevedad** una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20..."<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Cf. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. cit. págs. 46 y 47.

<sup>29</sup> HERRERA PÉREZ, Agustín. Op. Cit. pág. 99

### 1.3.5.1 LA "LEY LÁZARO CÁRDENAS"

En términos del artículo 111 párrafo 5º de la Constitución Federal de 1917, transcrito en los párrafos que anteceden, el Congreso de la Unión debía expedir a la mayor brevedad una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales; sin embargo, fue hasta 1939 (22 años después), cuando se cumplió el **breve término**, con la elaboración de la "Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los altos Funcionarios de los Estados", que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, vigente a partir del día siguiente.

Se señaló como sujetos de la Ley a los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, denominando altos funcionarios a los siguientes:

- 1.- Presidente de la República.
- 2.- Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- 3.- Ministros de la Suprema Corte de Justicia.
- 4.- Secretarios de Estado.
- 5.- Jefes de Departamento Autónomo.
- 6.- Procurador General de la República
- 7.- Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales.

En esta Ley se tipifican como delitos:

- I. El ataque a las Instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;
- V. La violación a garantías individuales;
- VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las Leyes Federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Las sanciones previstas por la Comisión de Delitos Oficiales por parte de los altos funcionarios de la Federación, Gobernadores de los Estados y Diputados de las Legislaturas Locales, fueron:

- I.- Destitución del cargo o privación del honor de que se encuentran investidos;
- II.- Inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un plazo que no baje de cinco años ni exceda de diez;
- III.- Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos u honores, por el plazo señalado en la fracción anterior.

Respecto a los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios de la Federación y del Distrito y Territorios Federales; éstos se tipifican en setenta y dos fracciones del artículo 18 de la Ley, enumerándose en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos, dentro de los cuales se comprenden desde la usurpación de funciones hasta el cohecho, el peculado y la concusión, mientras que en once fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos, los cuales iban desde la destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 años.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios, se estableció el Juicio Político en el que la Cámara de Diputados actuaba como Jurado de Acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

En cuanto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en Gran Jurado para dictaminar la declaración de procedencia y en caso de resolver que había lugar a proceder contra algún alto funcionario, éste quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los Tribunales comunes. El propio funcionario podía solicitar a la Cámara la Declaración de Inmunidad, y la Secretaría de la propia Cámara debía librar oficio al Juez o al Tribunal, a fin de que suspendiera la substanciación del juicio.

En el caso de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del

Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito y Territorios Federales) para que dictara sentencia.

Respecto a la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del orden común, el Presidente de la República debería pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta. La Cámara debía resolver en conciencia, y si consideraba que procedía su petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.<sup>30</sup>

### 1.3.5.2 LA "LEY LÓPEZ PORTILLO"

Con fecha 4 de enero de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979, que en su artículo SEGUNDO transitorio, derogó la "Ley Cárdenas".

Este ordenamiento en su artículo 1º, estableció las responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal por los delitos comunes, así como por los delitos y faltas oficiales que cometiesen durante su encargo o con motivo del mismo, en términos de ley.

Nos dice que son delitos oficiales aquellos en que incurran los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal, durante su encargo o con motivo del mismo, y redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siendo éstos los siguientes:

- I. El ataque a las Instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal;
- III. El ataque a la libertad de sufragio;
- IV. La usurpación de atribuciones;

<sup>30</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. págs. 48 a 51.

- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales; y,
- VIII. En general, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

De lo anterior encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados "delitos oficiales" se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor que básicamente se hace consistir en lo siguiente:

No obstante la denominación de "delitos oficiales", del contenido de la Ley se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el Juicio Político ante el Poder Legislativo, mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, erigido en Gran Jurado.

Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial, actualmente denominado "Juicio por Responsabilidad Política", diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el Juez Penal hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante un Jurado Popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.



En los términos del artículo 4º, se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su cargo 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, y señalo como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de 1 a 6 meses o inhabilitación hasta por 1 año; mientras que en el caso de los demás funcionarios y empleados, se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior, sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.<sup>31</sup>

#### 1.4 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

Ante la necesidad de actualizar los sistemas que regían la conducta de los funcionarios y empleados gubernamentales, durante el régimen del Presidente Miguel de la Madrid se emitió un nuevo ordenamiento legislativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982), y de manera concurrente se emitieron reformas al Código Penal (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de mayo de 1983); con las cuales se precisó la calidad de los sujetos que en el ejercicio público atentaban contra los intereses del Estado, por lo que se abandonó el concepto "*y cualquier persona que realizara una función pública*" adoptando el término "*servidor público*" para calificar a quien tuviera un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o manejara recursos económicos federales, distinguiéndolos de quienes sin tener tal categoría participaran en la realización de un delito que agravara al Estado.

Así mismo, como parte de esta reforma, la conducta denominada "*enriquecimiento inexplicable*", que se ubicaba en las leyes administrativas, pasó a formar parte del Código Penal con el nombre de "*enriquecimiento ilícito*"; aunque quedó a cargo de una autoridad administrativa (la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)) requerir a los servidores públicos para que demostraran la legítima procedencia de sus bienes, siendo que en el

<sup>31</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, págs. 51 a 54.

supuesto caso de que no los comprobaran, era esta autoridad quien debía presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Tomando como punto de partida las reformas al título Cuarto Constitucional, así como los ordenamientos legales que contemplan los distintos tipos de responsabilidades de los servidores públicos, por primera vez se distinguió entre las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas, quedando reguladas las dos últimas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en tanto que las dos primeras se sujetaron a ordenamientos específicos de cada materia; de tal manera que un acto u omisión podría dar lugar a que un servidor público se viera sujeto a diversos procedimientos en forma autónoma e independiente.

La tipificación de delitos cometidos por servidores públicos tuvo importantes cambios entre 1872 y 1983, al pasar de 5 a 11 delitos (ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de funcionarios, cohecho, peculado, concusión, enriquecimiento ilícito, intimidación, tráfico de influencias, uso indebido de atribuciones y facultades, y ejercicio abusivo de funciones); así mismo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, destaca la evolución de las sanciones impuestas por faltas administrativas, como se ejemplifica en la siguiente tabla:

**EVOLUCIÓN DE LAS SANCIONES IMPUESTAS A LOS SERVIDORES  
PÚBLICOS, CONFORME A LAS LEYES ADMINISTRATIVAS  
CORRESPONDIENTES<sup>32</sup>**

Ley administrativa	TIPOS DE SANCION							
	Suspensión		Inhabilitación a altos funcionarios/juicio político		Inhabilitación		Prisión	
	Valor Mínimo	Valor Máximo	Valor Mínimo	Valor Máximo	Valor Mínimo	Valor Máximo	Valor Mínimo	Valor Máximo
1870	6 meses	5 años	6 meses	10 años	n.e.*	n.e.*	n.e.*	n.e.*
1940	1 mes	1 año	5 años	10 años	2 años	6 años	3 días	12 años
1982	3 días	3 meses	1 año	20 años	6 meses	10 años	n.e.*	n.e.*
1992	3 días	3 meses	1 año	20 años	1 año	20 años	n.e.*	n.e.*

<sup>32</sup> LÓPEZ PRESA, José Octavio. *Corrupción y Cambio*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1998, pág. 144

\* n.e. (no existe).

El Título Cuarto Constitucional denominado "*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*", especifica en el artículo 108 quiénes son considerados servidores públicos y cuales son las responsabilidades a que pueden estar sujetos, adoptando la distribución Federal o Estatal que se ve reflejado en el artículo 109 de la propia Constitución, en el que se precisa que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades y demás normas conducentes para sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, penal o política.

Respecto a estas últimas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece quiénes podrán ser sujetos de Juicio Político (artículo 110); qué servidores públicos y en qué casos pueden ser sujetos a la Declaración de Procedencia, así como la excepción en tratándose de demandas del orden civil (artículo 111); la responsabilidad administrativa, estableciendo los principios básicos para su regulación (artículo 113); y, finalizando con el artículo 114, en el que se dan los lineamientos para la prescripción de la responsabilidad política, penal y administrativa.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

En el capítulo anterior se ha realizado un estudio de la evolución histórica de las responsabilidades de los servidores públicos, desde la época prehispánica hasta la época actual, en la que se distinguen cuatro tipos, a saber: penal, política, civil y administrativa; siendo esta última la que comprende el tema central del presente trabajo que radica en un análisis jurídico de la aplicación por responsabilidad administrativa del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, la responsabilidad administrativa tiene su fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto Constitucional; sin embargo, es oportuno señalar que el procedimiento disciplinario contemplado en esta Ley, no se aplica en su totalidad en tratándose del Poder Legislativo o Judicial; pues en las leyes que regulan las funciones, organización y estructura de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, como la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior, ambos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, no se contemplan ni los órganos, ni los sistemas para identificar, investigar y determinar la comisión de conductas irregulares que den lugar a responsabilidad administrativa de los servidores públicos adscritos a estos órganos legislativos, aún y cuando el artículo 51 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos dispone que las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como para aplicar las sanciones correspondientes.

Por otra parte, respecto al Poder Judicial de la Federación, la Constitución General de la República dispone que los conflictos que se susciten entre dicho órgano y los servidores públicos a él adscritos, deberán ser resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, en la

inteligencia de que los suscitados entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus empleados, sin importar el cargo que ostenten, serán resueltos por el Pleno de esta última; así mismo señala que las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación se regirán por lo que dispongan las leyes. En este contexto, es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la que concede al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación atribuciones para conocer de los conflictos que se susciten entre ella y sus servidores públicos, sin que sea óbice lo anterior, para que el artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos considere a esta última como una de las autoridades competentes para aplicarla.

En tal virtud, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son atendidas y sancionadas con base en sus propios ordenamientos, aún y cuando tiene aplicación supletoria, en los casos señalados por dicho ordenamiento, la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional.

Por lo tanto, de los tres Poderes Federales, es el Ejecutivo el único que determina la responsabilidad de los servidores públicos sujetos a su competencia, aplicando en su totalidad el procedimiento disciplinario contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a través de las Contralorías Internas y mediante el conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas a su conocimiento; por ello, a fin de examinar a mayor profusión el procedimiento disciplinario contemplado en la Ley en comento, el estudio de la responsabilidad administrativa de que pueden ser sujetos los servidores públicos estará basado en el Poder Ejecutivo Federal, exponiendo un marco conceptual de aquellos términos que ayudarán al mejor entendimiento del presente trabajo, creando una atmósfera genérica de lo relacionado con el servidor público, distinguiendo la responsabilidad administrativa de los demás tipos de responsabilidades, para finalmente definir los principios que rigen la conducta de los servidores públicos, cuyo incumplimiento durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión da lugar a la imposición de sanciones administrativas.

Comencemos pues, adentrándonos en lo que se conoce como Administración Pública.

## 2.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Respecto a este tema y analizando los diferentes puntos de vista que han sostenido algunos doctrinarios, tenemos primeramente la opinión de **JOSÉ OCTAVIO LÓPEZ PRESA**, quien refiere que la Administración Pública "es el conjunto de instituciones en que se organiza el Poder Ejecutivo para cumplir con sus facultades y obligaciones constitucionales".<sup>33</sup>

El profesor **EDUARDO GARCÍA MAYNES** considera la Administración Pública como:

"una actividad a través de la cual el Estado y los sujetos auxiliares de éste tienden a la satisfacción de intereses colectivos; la cual puede definirse desde dos sentidos:

- a) De acuerdo al sentido material u objetivo.- Es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales (sea cual fuere el órgano que la realice); y,
- b) En sentido formal.- Se entiende todo acto del Poder Ejecutivo (aún cuando tenga desde el punto de vista material, carácter diverso).<sup>34</sup>

El jurista **ACOSTA ROMERO** afirma que:

"la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Judicial y Legislativo), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos".<sup>35</sup>

De tal manera, podemos concluir que la Administración Pública es el conjunto de Órganos del Poder Ejecutivo, colocados dentro de un distinto rango jerárquico, que prestan una función de servicio, manejo y gobierno, encaminada a la satisfacción del interés público, cuya máxima autoridad se deposita en el Presidente de la República, quien ejerce el poder a través de la llamada "relación de jerarquía",

---

<sup>33</sup>Op. cit. pág 123.

<sup>34</sup>GARCÍA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 45ª Edición. Editorial Porrúa. México 1993. págs. 139 y 140.

<sup>35</sup> Citado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México 1999. pág. 108.

siguiendo una escala piramidal que permite una línea decisoria unificada entre los Titulares de las Dependencias y el Jefe de Gobierno.

Una vez definida la Administración Pública, no debemos perder de vista que ésta se encuentra representada por servidores públicos, por lo que resulta conveniente definir en segundo término, qué se entiende por servidor público.

## 2.2. SERVIDOR PÚBLICO

A partir de las reformas de diciembre de 1982, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aplicado el término *Servidor Público* sustituyendo el de *Funcionario*; sobre esta reforma **GUILLERMO HARO BELCHEZ** comenta:

“Por lo que hace a la última reforma constitucional del término <<servidor público>> éste nos parece correcto, ya que engloba en su totalidad a toda persona que de una u otra forma desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública. Incluyendo inclusive a los representantes de elección popular, miembros del poder judicial, etcétera. Este término uniformador nos ayuda enormemente para referirnos con mayor precisión de personas ligadas con el Estado.”<sup>36</sup>

La relación de servicio de los servidores públicos con el Estado, sobre la cual comenta el profesor Haro Belchez, es recogida por otros autores como **RAFAEL I. MARTÍNEZ MORALES**, quien define la figura de servidor público en los siguientes términos:

“Persona física que realiza una función pública de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (Federal o del Distrito), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados. De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público es más extenso que lo de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino que, también, a cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían a aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios

<sup>36</sup> Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. págs. 80 y 81.



electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos”<sup>37</sup>

Así mismo, **MONSERRIT ORTIZ SOLTERO** por su parte comenta:

“El criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios públicos son prestados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan...Se debe considerar como servidor público a aquella persona física que a formalizado su relación jurídico-laboral con el Estado mediante un nombramiento expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, en el gobierno del distrito federal, en los gobiernos estatales o en los gobiernos municipales.”<sup>38</sup>

De las definiciones vertidas por los doctrinarios, considero que esta última no resulta del todo acertada, pues no es requisito indispensable que exista una relación laboral con el Estado para que una persona física adquiera la categoría de servidor público, pues basta que se encuentre ligada con el Estado, ya sea por desempeñar algún empleo, cargo o comisión como resultado de un nombramiento de carácter administrativo, de un contrato civil de prestación de servicios o a virtud de una designación de cualquier otra naturaleza para que sea considerado como servidor público.

Pese a las definiciones que algunos autores aportan, los ordenamientos legales federales que regulan sustantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal y sólo enuncian a quiénes se les debe dar tal carácter; sin embargo, desde un punto de vista práctico, existen diversas clases de servidores públicos.

<sup>37</sup> Derecho Burocrático. Diccionario Jurídico Harla. Volumen 5. Editorial Harla. México 1997. Pág. 91

<sup>38</sup> ORTIZ SOLTERO, Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México 1999. Págs. 3, 4 y 5.

## 2.2.1 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como hemos visto, el término de servidor público es muy genérico, por ello, resulta inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, de los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, así como de aquellos otros que son empleados, o que siendo también funcionarios, no gozan de dicha prerrogativa constitucional; en tal virtud, es conveniente hacer hincapié en dos clasificaciones importantes, la primera acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la segunda conforme a la Legislación Laboral.

### 2.2.1.1 ACORDE A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En materia de responsabilidad de servidores públicos, nuestra Carta Magna en su artículo 108 enuncia:

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

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

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

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

De acuerdo a lo establecido, el jurista **SERGIO MONSERRIT** concibe la siguiente distinción:

“a) **Funcionarios.**- son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de diferentes categorías:

1.- Funcionarios electos.- son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso...

2.- Funcionarios designados.- son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de mayor jerarquía o por los miembros de otro Poder Público, como el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son escogidos de entre una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación.

3.- Funcionarios que gozan de inmunidad federal.- se trata de aquellos que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercitada en su contra la acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

b) **Empleados.**- existen diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo; la retribución; las facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales”.<sup>39</sup>

Por su parte los autores **LUIS HUMBERTO DELGADILLO** y **MANUEL LUCERO ESPINOZA**, en su Compendio de Derecho Administrativo, distinguen ambos conceptos de la siguiente forma:

“...consideramos que el **funcionario público** es aquél que tiene la investidura de órgano y que, por ello, ocupa un grado en la estructura orgánica y asume funciones de decisión y mando, mientras que el **empleado** es la persona que presta sus servicios a la administración sin tales características. Es decir, el funcionario es aquél que ejerce las actividades, competencias u oficios del órgano y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades

<sup>39</sup>Op. cit. Págs. 5 a 8.

materiales o técnicas, por ejemplo la secretaria, la mecanógrafa o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que el acto en que se exterioriza no le es atribuido”.<sup>40</sup>

Luego entonces, podemos distinguir a los **funcionarios públicos**: por los actos de gobierno y de autoridad que realizan, los grados superiores de la estructura orgánica del Estado que ocupan y, las funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando que asumen; características éstas que no son atribuibles al **empleado**, quien sólo ejecuta órdenes de la superioridad y carece de representatividad del órgano al que está adscrito, por lo que los actos que exterioriza dicho órgano, no le son atribuidos.

Sin embargo, pese a dichas clasificaciones, en materia laboral usamos de manera indistinta las expresiones *empleado público* y *funcionario público*, para identificar a todos los **trabajadores** que de una manera permanente y regular mantienen una relación de servicios con el Estado.

### 2.2.1.2 ACORDE A LA LEGISLACIÓN LABORAL

A diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que emplea el vocablo *servidor público*, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado utiliza el término de *trabajadores*; a quienes el Doctor **MARIO DE LA CUEVA** conceptualiza así: “Los trabajadores públicos son únicamente los que *desempeñan las funciones propias del estado*, aquellas que no pueden ser cumplidas sino por la organización nacional, *son los trabajadores al través de los cuales se realizan las funciones de los órganos titulares del poder público*, por lo tanto, *los que prestan su trabajo en las calidades del poder público*”.<sup>41</sup>

Muchos tratadistas conceptualizan el término de *trabajador*, sin embargo, para efectos del presente estudio resulta necio el enunciar diversas acepciones del mismo, pues la propia ley reglamentaria del artículo 123, apartado B de nuestra Carta Magna, define este término

<sup>40</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOZA, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México 1997. págs. 194 y 195.

<sup>41</sup> DE LA CUEVA, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. 14ª Edición. Editorial Porrúa. México 1996. pág. 645

en su artículo 3º, que a la letra dice: “Trabajador es toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales”.

Ahora bien, la Ley en cita distingue dos clases de trabajadores, de base y de confianza (artículo 4º); de manera limitativa en su artículo 5º distingue aquellos servidores públicos que son considerados de confianza, mientras que por exclusión en el artículo 6º considera como trabajadores de base a **los no incluidos** en el precepto legal anterior.

Algunos autores como **GUILLERMO CABANELLAS** al respecto comentan:

“son *empleados de confianza* los que por la responsabilidad que tienen, las delicadas tareas que desempeñan o la honradez que para sus funciones se exige, cuentan con fe y apoyo especiales por parte del empresario o dirección de la empresa. Por su concepto, la disposición de los empleados de confianza es distinta a la de los restantes trabajadores; como su nombre lo indica, para ello basta la pérdida de la confianza depositada por el empresario, para que el contrato no pueda proseguir...”<sup>42</sup>

El jurista **SERGIO MONSERRIT**, al respecto refiere: “Mientras que el trabajador de base, que conforma la base burocrática, desarrolla las más diversas actividades, el empleado de confianza desarrolla, entre las más frecuentes e importantes, funciones de dirección, de fiscalización, de supervisión, de inspección, de asesoría, de auditoría, de control, de manejo de fondos y valores...”<sup>43</sup>

Así podemos decir, que la diferencia establecida por la Legislación Laboral entre los trabajadores de base y de confianza radica en las facultades, categorías y atribuciones especiales que se otorgan a estos últimos, ya sean de dirección, vigilancia, inspección, fiscalización, etc.

<sup>42</sup> Citado por BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. Editorial Harla. México 1985. pág. 143.

<sup>43</sup> Op. cit. págs. 20 y 21.

Incluso, esta diferencia a que aluden los tratadistas y la legislación laboral entre trabajadores de base y de confianza, resulta de gran importancia en la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, pues ésta, difiere en tratándose de unos o de otros, como lo establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los artículos 56, fracción III y 75, que en lo conducente establecen:

“Artículo 46.- para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas:

...III.- La suspensión del empleo, cargo o comisión durante el periodo al que se refiere la fracción I, y la destitución de los **servidores públicos de confianza**, se aplicarán por el superior jerárquico”

“Artículo 75.- La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevarán a cabo de inmediato en los términos que disponga la resolución.

La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los **servidores públicos de confianza**, surtirán efectos al notificarse la resolución y se considerarán de orden público.

Tratándose de **los servidores públicos de base**, la suspensión y la destitución se sujetarán a lo previsto en la ley correspondiente...”

Sin embargo, no debe perderse de vista que independientemente de las condiciones necesarias para la aplicación de sanciones, para iniciar el procedimiento disciplinario basta que exista la presunción de que un servidor público durante el desempeño de su **empleo, cargo o comisión** (independientemente de la categoría que guarde) haya incumplido las obligaciones que establece el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

## 2.2.2 EMPLEO, CARGO O COMISIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

**EMPLEADO.-** Se puede considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo, los grados de responsabilidad y de

autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, origina que se acuñen términos como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

**ENCARGADO.-** El cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, en tanto que en el primer caso está sujeta o condicionada a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinada función o actividad, como es el caso de los Secretarios de Estado, mientras que la segunda depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades como es el caso del Ejecutivo Federal, para quien la Constitución Federal fija periodo de seis años como límite para el desempeño de su función.

**COMISIONADO.-** Es el servidor público que desempeña una comisión, entendiéndose por comisión a una especie del encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente.<sup>44</sup>

**OLGA HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA**, respecto a los empleados comenta: "Son meros auxiliares y que únicamente ejecutan; el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado les garantiza estabilidad en el empleo y su remoción o destitución se da en función de los supuestos de incumplimiento, a través de los cuales la Ley considera que debe darse término a dicha relación..."<sup>45</sup>

De lo anterior podemos concluir, que los términos de empleo, cargo o comisión, son utilizados para establecer cierta distinción entre los servidores públicos, de acuerdo a los grados de responsabilidad, y por qué no, de jerarquía que ocupan dentro del Estado.

Sin embargo, no debemos perder de vista que el funcionario público, cualquiera que sea su clase, categoría e índole de sus atribuciones, debe considerarse como un servidor público, o como

<sup>44</sup> Cfr. ORTIZ SOLTERO. Monsemit. Op. cit. 15 y 16.

<sup>45</sup> HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga. Diccionario Jurídico Mexicano. 13ª Edición. Editorial Porrúa. México 1999. pág. 1500

dijera Morelos “**como siervo de la nación**”, por lo que consecuentemente, está ligado con los gobernados a través de dos principales nexos jurídicos a saber: el que entraña la obligación de ajustar sus actos a la Constitución y a la Ley, y el que consiste en realizarlos honestamente con espíritu de servicio; en el primer caso, esos actos están sometidos al **principio de legalidad** y en el segundo al de **responsabilidad**.

### 2.3 PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y RESPONSABILIDAD

El control de los servidores públicos permite regular y encauzar el ejercicio de las funciones y atribuciones públicas que corresponden a cada uno de los órganos de gobierno, o en su defecto, a sus titulares, cualquiera que sea su rango, nivel o jerarquía.

De acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa, el principio de responsabilidad es un principio *intuitu personae*, que somete al individuo que personifica o encarna al Estado; mientras que el de legalidad es un principio *intuitu actu*.

El jurista **SERGIO MONSERRIT**, define ambos principios en los siguientes términos:

“**El principio de legalidad** circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas excede, en cualquier forma su legalidad, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que contemplan las propias leyes...**el principio de responsabilidad** se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables.”<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Op. cit. págs. 70 y 71.



Los autores **LUIS HUMBERTO DELGADILLO** y **MANUEL LUCERO ESPINOZA**, comentan:

“El principio de legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal sólo puede efectuarse con la autorización que la ley otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés público...Con base en lo anterior se expresa el principio de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido.

De esta manera se limita el poder de la autoridad para impedir que abuse del poder, ya que sólo podrá actuar cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación condicionada al respecto de los mandatos y prohibiciones que ella contiene. De acuerdo con este principio surge el Estado de Derecho.”<sup>47</sup>

Ambos principios, señala el maestro Burgoa, *“son la base fundamental de la democracia”* y podemos decir que consisten cada uno de ellos en lo siguiente:

**EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.**- Tiene su fundamento en el artículo 16 Constitucional, que obliga a los servidores públicos a ajustar su actuación a las leyes y reglamentos que la rigen y regulan; respondiendo ante ellos mismos en caso de inobservancia.

Los actos de la autoridad que violen el principio de legalidad (lato sensu), son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos o recursos que en cada Estado existan; por ello, a efecto de dar cumplimiento a este principio, la autoridad debe expresar en los actos que pronuncie, los preceptos legales aplicables, y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativa; es decir, debe quedar claro el razonamiento substancial al respecto, para que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que pueda rendir prueba en contrario; pues de no ser así, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, por los medios que contemplan las propias leyes.

---

<sup>47</sup> Op. cit. Págs. 5 y 6.

De acuerdo con lo anterior, el servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, no siempre es así, por lo que es ahí donde aplica el **PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD**.

Este principio consiste en la facultad de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y actuación, dando la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso, imponerle una sanción previamente establecida en las leyes correspondientes, siendo el tipo de conducta el que determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta pueda ser, a su vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

Así podemos afirmar, que ambos principios presentan una diferencia operativa, pues tratándose de la contravención al de legalidad (lato sensu), los actos contraventores son invalidables o anulables para que, mediante su destrucción o modificación, se restaure el imperio de las disposiciones constitucionales o legales violadas; y por lo que atañe a la infracción del de responsabilidad, tales actos sujetan al titular o encargado del órgano estatal respectivo, cuando su comportamiento público ha sido ilícito y antijurídico, a las sanciones correspondientes, ello independientemente de la impugnabilidad jurídica de los mismos.

Cabe destacar, que el orden de derecho de un Estado no solamente debe proveer a los gobernados de medios jurídicos para impugnar la actuación arbitraria e ilegal de las autoridades, sino establecer también un sistema de responsabilidad para las personas en quienes la ley deposita el ejercicio del poder público.

Y aunque es obvio que para el gobernado es más útil hacer valer el principio de legalidad, por sus propios y naturales resultados; la exigencia de la responsabilidad en que hubiere incurrido el funcionario público de quien tales actos emanen, no debe presentar una importancia secundaria, pues pone en declive la eficacia del Estado, ya que el sistema de responsabilidad para los gobernantes debe ser el eficaz complemento de los medios jurídicos de impugnación.

Hablando de responsabilidades, no debemos olvidar que México ha sido un país de proverbial corrupción, por lo que con el propósito de renovar los fundamentos legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, bajo el rubro de "Paquete Legislativo", que fue la base jurídica del postulado político del programa de "renovación moral" adoptado por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, para su campaña de gobierno, el 2 de diciembre de 1982 se turnaron a los Secretarios de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para su revisión y aprobación las iniciativas de reformas y adiciones, en cuya presentación se dice que:

"Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código Penal, al Código Civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone".<sup>48</sup>

El punto de partida del Presidente De la Madrid fue el reconocimiento crítico de la existencia, en grados preocupantes, del fenómeno de la corrupción en la vida nacional; por ello se inició una reformulación del Título Cuarto Constitucional en la que habían de trascender las limitaciones moralistas de las buenas conciencias, para sancionar no sólo las fechorías político-burocráticas, sino para incorporar también la ineficacia como forma de corrupción, como una forma de incumplimiento del deber social.

Se empezó cambiando el encabezado del Título "Responsabilidades de los Funcionarios Públicos" por el de "Responsabilidades de los Servidores Públicos", a fin de enfatizar la naturaleza común del servicio a la sociedad, independientemente de la jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.

En nuestro orden constitucional se ha instituido, como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, consignado

<sup>48</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 23

especialmente en los artículos 108 a 114 de la Ley Suprema, que establece cuatro tipos de responsabilidad: política, penal, civil y administrativa.

## 2.4 CLASIFICACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Como ya dijimos, en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se distinguen cuatro diferentes tipos de responsabilidades: la penal y civil, reguladas por las leyes de su respectiva materia; mientras que la política y administrativa, se encuentran reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Algunos autores tratan de explicar los procedimientos y normas que regulan cada uno de estos tipos de responsabilidades; algunos otros, únicamente las definen. En el desarrollo del presente tema, daremos algunas definiciones introductorias y explicaremos de manera general cada uno de los procedimientos y normas que las regulan.

### 2.4.1 RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

El autor **JOSÉ LUIS SOBERANES FERNANDEZ** menciona:

“es la que se hace valer a través del juicio político de responsabilidad, en contra de los funcionarios mencionados en el a. 110 de la C. (Constitución) las causas de procedencia de la pretensión en dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. El a. 7 de la LFRSP (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos) especifica esas causas.”<sup>49</sup>

Según **ANTONIO RIVA PALACIO** el Juicio Político “es el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y

<sup>49</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Diccionario Jurídico Mexicano 13ª Edición. Editorial Porrúa. México 1999. pág. 2832.

extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo.”<sup>50</sup>

La responsabilidad política se determina a través del llamado Juicio Político, que es un procedimiento instaurado por el Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público de los mencionados en el artículo 110 Constitucional, por la comisión de conductas que la originan y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, para los funcionarios federales; o por violación de la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales.

El Juicio Político, a partir de la reforma constitucional que entró en vigor el 29 de diciembre de 1982, se encuentra regulado por los artículos 109 fracción I, 110 y 114 primer párrafo, del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en sus artículos 5º a 24.

Los sujetos del Juicio Político son servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales; por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad, restringiéndose a los enunciados en el artículo 110 Constitucional.

Es importante remarcar que para que haya Juicio Político se requiere que la conducta consista en un acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, o de su buen despacho; siendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que en su artículo 7º, define estos actos u omisiones en los siguientes términos:

“Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

<sup>50</sup> RIVA PALACIO, Antonio. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. INAP. México 1984, págs. 82 y 83.

- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV El ataque a la libertad de sufragio;
- V La usurpación de atribuciones;
- VI Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el Juicio Político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”

El Juicio Político es un procedimiento que se desahoga conforme al Título Segundo, Capítulo II (artículos 9º al 24) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual de manera genérica consiste en lo siguiente:

Se lleva a cabo ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, para posteriormente formular sus conclusiones, determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que

proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presenten y además se escuche a las partes, para proceder después a la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte sentencia, misma que deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

La sanción que se impone consiste en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público; como lo establece el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.4.2 RESPONSABILIDAD PENAL

Respecto a este tema **SERGIO MONSERRIT**, nos dice:

“la responsabilidad penal, tratándose de servidores públicos, es aquella en la que incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones como tal, también es susceptible de responsabilizarlo penalmente, cualquiera que sea el tipo penal que contemple el ordenamiento legal citado.”<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Op. cit. págs. 196 y 197.

De conformidad al artículo 109, fracción II de nuestra Carta Magna, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

El Título **Décimo** del Código Penal Federal, en sus artículos 212 a 224, establece 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público, determinando el artículo 212 del mismo ordenamiento legal, que es servidor público, para efectos de sus Títulos **Décimo y Decimoprimer**, toda aquella persona que desempeñe empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal Centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales; así como los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de Justicia Locales que son sujetos de las disposiciones contenidas en el título Décimo del Código Penal Federal.

Son consideradas conductas delictivas del servidor público las siguientes:

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

Los órganos competentes para conocer de los hechos delictivos que se cometan, son las Procuradurías de Justicia y los Tribunales de la materia penal del Poder Judicial, en sus respectivas esferas.



En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía (enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 Constitucional), cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo; esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo estos servidores públicos; dicho privilegio consiste en la imposibilidad para proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, y lleva por nombre **Declaración de Procedencia**.

La Declaración de Procedencia aplica para los servidores públicos enunciados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo; es la Cámara de Diputados quien por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, declarará si ha o no lugar para proceder contra el inculcado, pues a diferencia del Juicio Político que es sustanciado por ambas Cámaras -la de Diputados como Órgano de Acusación y la de Senadores como Órgano de Sentencia-, el Juicio de Procedencia es unicameral pues sólo interviene la Cámara de Diputados.

Por exclusión, tratándose de servidores que no gozan de la protección constitucional antes referida, el Ministerio Público al tener conocimiento de la comisión de delitos cometidos por éstos, puede actuar de inmediato, sin mayor requerimiento.

La negativa de la Cámara de Diputados en el Juicio de Procedencia no origina en ningún caso impunidad, dado que por un lado el propio artículo 111, en su segundo párrafo, establece la salvaguardia al señalar: "Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación", y por el otro, el artículo 114 Constitucional prevé: "La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111"; por lo que en tal caso, existe la posibilidad de instaurar el procedimiento penal correspondiente una vez que el servidor público

de que se trate, deje cualquiera de los cargos señalados en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante distinguir, que para poder proceder penalmente 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, por delitos federales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo 111, pero en este supuesto, la declaración de procedencia únicamente será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Una situación especial, se presenta con relación al Presidente de la República, ya que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

De conformidad con el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el procedimiento para la declaración de procedencia se actuará en lo pertinente de acuerdo con lo previsto para el Juicio Político.

En términos generales, el procedimiento referido consiste en lo siguiente: la Sección Instructora, integrada por cuatro Diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dentro de los 60 días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que ha lugar a proceder en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los Tribunales competentes. En caso negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

La clasificación de las Penas y Medidas de Seguridad se encuentra regulada por el artículo 24 del Código Penal Federal; para los delitos cometidos por servidores públicos se asignan penas como la privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

### 2.4.3 RESPONSABILIDAD CIVIL

Definiendo este tema y aplicándolo al servidor público, **SERGIO MONSERRIT** comenta: “proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular; estando obligado, en tal caso, a responder por el acto u omisión que cometió”.<sup>52</sup>

De acuerdo con el Doctor **IGNACIO BURGOA**:

“la responsabilidad civil a la que nos referimos consiste en la que asume todo funcionario público *en el desempeño de los actos inherentes a sus funciones o con motivo de su cargo* frente al Estado y los particulares, con la obligación indemnizatoria o reparatoria correspondiente...si el funcionario obra ilícitamente o contra las buenas costumbres en el ejercicio de su actividad pública y causa un daño físico o moral, tiene la obligación de repararlo con *sus propios bienes*, pues sólo en el supuesto de que no los tenga o sean insuficientes para cumplir dicha obligación, el Estado contrae responsabilidad subsidiaria”<sup>53</sup>

Al hablar de la clasificación de las responsabilidades de los servidores públicos, algunos autores únicamente consideran la responsabilidad penal, política y administrativa; sin embargo, si bien es cierto que dentro del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en el artículo 109 no se define la responsabilidad civil, también lo es, que en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se establece: “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

<sup>52</sup> Op. cit. pág. 254

<sup>53</sup> Op. cit. págs. 556 y 557.

De igual forma, es de considerarse que aún y cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define la responsabilidad civil, la idea de responsabilidad por los daños causados a otro aparece como una constante en el derecho cuya justificación parte del principio de que *nadie tiene derecho de dañar a otro*, por lo tanto, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, si fuere un servidor público quien cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, también incurre en responsabilidad como acertadamente establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, que a la letra dice: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de la culpa o negligencia inexcusable de la víctima”.

Por lo tanto, como puede observarse, dicho precepto legal no es limitativo a los particulares, pues su ámbito de aplicación abarca también a los servidores públicos; ahora bien, en sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público para que éste responda por ellos; lo anterior, como acertadamente señala Serra Rojas al afirmar que el Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, esferas limitadas de competencia, las cuales se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas.

Sin embargo, el texto del artículo 1927 del Código Civil, en vigor a partir del 1° de febrero de 1994, es claro al limitar la responsabilidad del Estado en lo siguientes términos:

“El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será **solidaria** tratándose de actos ilícitos dolosos, y **subsidiaria** en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”.

Por lo tanto, puede decirse que en principio, la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado, entendiéndose entonces que cuando intencionalmente el servidor público no ejecuta su obligación o comete la falta con el deseo de causar un perjuicio, la responsabilidad del Estado es **solidaria**, y cuando el ilícito consista en una negligencia cometida sin intención de perjudicar, la responsabilidad del Estado será **subsidiaria**.

Conforme a lo hasta aquí señalado, ha quedado establecido que la responsabilidad civil se produce por actos u omisiones en que incurren servidores públicos en ejercicio de sus funciones, y que causen daños a los particulares; por ello, podemos considerar como parte integrante de este tipo de responsabilidad los siguientes elementos:

- a) Los sujetos,
- b) La acción u omisión,
- c) El daño o perjuicio, y
- d) El nexo causal.

Con relación a los **sujetos**, en términos del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

Es cierto que en ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que, si el sujeto actuó en ejercicio de sus funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable (el Estado), el cual será, como ya dijimos, solidario si la actuación fue dolosa, o subsidiario, en el supuesto de que la actuación ilícita hubiere sido culposa.

Respecto al segundo de los elementos, **la acción u omisión**, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece, u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa; es más, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, sólo hace

referencia a la ilicitud de la actuación, de tal suerte que en este caso nos encontramos ante una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según el caso.

En cuanto al **daño** como el elemento objetivo esencial de la responsabilidad, puede ser material o moral; el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal identifica al daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación; mientras que el artículo 1916 del mismo ordenamiento, establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Señala además que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas; por su parte, el artículo 2109 reputa perjuicio a la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de una obligación.

Finalmente, el **nexo causal** implica que el daño o perjuicio se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños o perjuicios que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas.

Es conveniente destacar que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.

#### 2.4.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Respecto a este tipo de responsabilidad **JOSÉ LUIS SOBERANES** comenta: “se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión”<sup>54</sup>

EL jurista **GUILLERMO HARO BELCHEZ** refiere: “La responsabilidad administrativa se genera como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizadas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el servicio público, dando lugar a la instrucción del procedimiento administrativo ante los órganos disciplinarios y a la aplicación de las sanciones.”<sup>55</sup>

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que como se dijo en el primer capítulo del presente trabajo, ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente (*Decreto del Congreso General sobre delitos oficiales de los altos funcionarios (1870)*; *Ley de Responsabilidades, Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (1896)*; *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados (1939)*; y, *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de Altos Funcionarios de los Estados (1979)*) tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.

Es hasta 1982, cuando se da el paso fundamental para el desarrollo de la responsabilidad administrativa con las reformas constitucionales y legales con que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa.

<sup>54</sup> *Op. cit.* Pág. 2832.

<sup>55</sup> HARO BELCHEZ, Guillermo. *El Régimen Disciplinario en la Función Pública*. Editorial IAPEM España 1993. págs. 42

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se denomina "Responsabilidades Administrativas", el cual se inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento y en seguida en el artículo 47 establece el Código de Conducta Ético en el servicio público, con la prescripción de las obligaciones para todos los servidores públicos, que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Los sujetos de responsabilidad administrativa, son los mismos que señalan los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, de conformidad con el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con el artículo 2º de este mismo ordenamiento legal.

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil por su naturaleza resarcitoria, sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

En materia de responsabilidad administrativa, el Título IV Constitucional también dispuso las presunciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes:

- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrá imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;
- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Federal menciona como sanciones la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, ésta última, de acuerdo con los beneficios socioeconómicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de éstos. La ley de la materia impuso como límite máximo dos tantos del lucro indebidamente obtenido o de los daños y perjuicios causados.
- La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los



plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

- Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad.

Sobre estos últimos se funda el catálogo de obligaciones que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, insertos en las 24 fracciones del artículo 47; tratando de establecer con ellos un marco de conducta para los servidores públicos durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Cabe mencionar que el procedimiento disciplinario mediante el cual se imponen sanciones administrativas no se desarrolla en el presente apartado, en razón de que en el capítulo cuarto se explica a profusión cada una de sus fases.

## **2.5 PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS CONDUCTAS QUE ORIGINAN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA**

Como hemos dicho, "la Ley reglamentaria del Título Cuarto Constitucional establece como principios básicos de los servidores públicos la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, como lo ordena el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien es cierto que los principios aludidos no son definidos por nuestra Carta Magna, ni por la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; si se encuentran insertos en las 24 fracciones del artículo 47 de este último ordenamiento legal, por lo que tratando de identificar cada uno de ellos, daremos una breve explicación y mencionaremos algunas de las fracciones de este precepto que consignent el principio de que se trate.

### **2.5.1 LEGALIDAD**

El principio de legalidad se expresa en el sentido de que todos los actos de las autoridades administrativas deben tener su base en las disposiciones legales, la autoridad debe expresar, en los actos

que dicte, las normas legales aplicables y los hechos que hacen que el caso encaje en las hipótesis normativas; es decir, debe quedar claro el razonamiento substancial al respecto, para que el afectado conozca la esencia de los argumentos legales y de hecho en que se apoyó la autoridad, de manera que pueda rendir prueba en contrario.

Constituye la columna vertebral de la actuación administrativa, y se integra por cuatro aspectos:

**Normatividad Jurídica**, en virtud de que toda la actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas; **Jerarquía normativa**, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior; **Igualdad Jurídica**, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo derecho a otros; y **Razonabilidad**, pues la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos.

Ejemplos de este principio se encuentran insertos en las fracciones II y XXII, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establecen:

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

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

### 2.5.2 HONRADEZ

Podemos definirla como una norma general que implica conformar la actuación a principios morales de cada individuo. Este principio tiene cabida en materia laboral y aunque tampoco se ha definido, la Tesis 392 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima época, Apéndice de 1995, Tomo V, página 260, establece:

**PROBIDAD U HONRADEZ, FALTA DE CONCEPTO.-** Por falta de probidad u honradez se entiende el no proceder rectamente en las funciones encomendadas, con mengua de rectitud de ánimo, o sea, apartarse de las obligaciones que se

tienen a cargo procediendo en contra de las mismas, dejando de hacer lo que se tiene encomendado, o haciéndolo en contra; debe estimarse que no es necesario para que se integre la falta de probidad u honradez que exista un daño patrimonial o un lucro indebido, sino sólo que se observe una conducta ajena a un recto proceder.

Las fracciones XIII y XVI, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consagran el principio de honradez, señalando:

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

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

### **2.5.3 LEALTAD**

Podemos considerarlo como la obligación de observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones, esto es, lograr una entrega a la Institución protegiendo los intereses públicos.

Ejemplos de este principio se consagran en las fracciones IV y VII del artículo 47 de la Ley Reglamentaria del Título IV Constitucional que establece:

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

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;”

#### 2.5.4 IMPARCIALIDAD

**BRIAN BARRY** en su obra “La Justicia como Imparcialidad” comenta:

“Los principios de justicia que satisfacen sus condiciones son imparciales porque representan cierto tipo de igualdad...Comportarse imparcialmente significa no estar motivado por consideraciones privadas. Esto se aplica a menudo afirmando que para ser imparcial no debes hacer para una persona no lo que no harías por cualquier otra en una situación semejante donde el hecho de ser amigo o pariente de uno pero no del otro se excluye del círculo como diferencia que haga al caso”<sup>56</sup>

Así podemos decir, que ser imparcial es no tener prevención a favor o en contra de una persona o cosa, esto es, no sacrificar la justicia a consideraciones personales; es una actuación realizada sin preferencias.

El artículo 47, fracciones V y X de la Ley de la materia, es claro en este principio al establecer como obligación de los servidores públicos:

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

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

<sup>56</sup> BARRY, Brian. La Justicia como Imparcialidad. 7ª. Edición. Editorial Paidós. España 1997. págs. 29 y 33

### 2.5.5 EFICIENCIA

Podemos considerarla como una acción para lograr un efecto; en el caso del servicio prestado por un servidor público puede considerarse como la relación existente entre el servicio desarrollado, el tiempo invertido, el esfuerzo realizado para hacer algo y el resultado logrado.

La Tesis aislada de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Octubre de 1992, Página 332, intitulada: **EMPLEADO PÚBLICO, DEBE ATENDER CON EFICIENCIA SU COMETIDO**, lo establece así:

“De conformidad con el artículo 44, fracción I, de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, el empleado público debe dedicarse al cumplimiento del servicio a su cargo con atinencia y ahínco, pues dentro del horario establecido le está vedado entre otros, presentarse después de la hora establecida, durante ese lapso ausentarse o dedicarse a otros menesteres, dado que de ser así infringe el numeral o colación con las sanciones a que le son inherentes.”

Este principio se encuentra inserto en las fracciones I y III, del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señala:

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

III. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a la que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos”

Como hemos visto, la naturaleza de la legislación anterior no tutelaba adecuadamente el funcionamiento del servidor público, lo que explica el proceso de trasplante de valores morales del terreno ético, al campo estrictamente jurídico, en el que ya es posible salvaguardar los principios que deben regir el buen y el adecuado funcionamiento del servicio público, como legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia.

Algunos de estos principios forman parte del texto promulgado el 24 de enero de 1991 en Panamá; que a la letra dice:

### **“NORMAS PARA EL SERVIDOR PÚBLICO**

Declaro mi convicción de conducirme en todo tiempo conforme a los más elevados principios de honestidad, moral intelectual y material en ejercicio de mi responsabilidad pública de acuerdo con los siguientes:

#### **POSTULADOS BÁSICOS**

**1.- LEALTAD.-** Afirmo que todos mis actos se guían e inspiran por el amor a la patria sus símbolos e instituciones; por el respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; y por la más firme creencia en la dignidad de la persona humana.

**2.- VOCACIÓN DE SERVICIO.-** Entiendo y acepto que trabajar para el Estado como servidor público, constituye al mismo tiempo el privilegio y el compromiso de servir a la sociedad porque los ciudadanos contribuyen a pagar mi salario.

**3.- PROBIDAD.-** Declaro que todos los recursos y fondos, documentos, bienes y cualquier otro material confiado a mi manejo o custodia, debo tratarlos con absoluta probidad para conseguir el beneficio colectivo.

**4.- HONRADEZ.-** Declaro así mismo que he de actuar sin privilegiar ni discriminar a nadie a través de la dispensa de favores o servicios especiales en el desempeño de mi cargo ni recibir beneficios ni remuneraciones adicionales a los que legalmente tenga derecho por el cumplimiento de mis deberes.

**5.- RESPONSABILIDAD.-** Acepto estar preparado para responder de todos mis actos de manera que el público en general, y la gente con que trato en particular, aumenten permanentemente su confianza en mi, en el Estado y en nuestra capacidad de servirlo.

**6.- COMPETENCIA.-** Reconozco mi deber de ser competente, es decir, tener y demostrar los conocimientos y aptitudes requeridos para el ejercicio eficiente de las funciones que desempeño, y a actualizarlos permanentemente para aplicarlos al máximo de mi inteligencia y de mi esfuerzo.

**7.- EFECTIVIDAD Y EFICACIA.-** Comprometo la aplicación de mis conocimientos y experiencias de la mejor manera posible, para lograr que los fines y propósitos de Estado se cumplan con óptima calidad y en forma oportuna.

**8.- VALOR CIVIL.-** Reconozco mi compromiso de ser solidario con mis compañeros y conciudadanos; pero admito mi deber de denunciar y no hacerme cómplice de todo aquél que contravenga a los principios éticos y morales contenidos en este instrumento.

**9.- TRANSPARENCIA.-** Acepto demostrar en todo tiempo y con claridad suficiente que mis acciones como servidor público se realizan con estricto y permanente apego a las normas y principios jurídicos sociales.<sup>57</sup>

Así, los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y retomados por otros países, deben ser un orgullo y una meta a seguir para todos los servidores públicos durante su empleo, cargo o comisión, como un compromiso con su País, con la sociedad y con ellos mismos como profesionistas representantes del Estado que son.

---

<sup>57</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, Bernardo. Deontología Jurídica, Ética del Abogado. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México 1998. pág. 145

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **CONTROL LEGAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL SERVIDOR PÚBLICO**

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**



### 3.1 MARCO LEGAL

A efecto de fiscalizar la actuación de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, se han creado múltiples órganos de control, y si bien es cierto que éstos aparecen desde 1824, también lo es que para el desarrollo del presente tema, su relevancia comienza en 1976 con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por ser este ordenamiento el que en la actualidad da facultades a la Secretaría de Estado encargada de la fiscalización de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; por lo que es ahí donde precisamente comenzamos.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedaron distribuidas de la siguiente manera:

- El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática y de las adquisiciones de toda clase a la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los del dominio público de uso común en la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.
- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad general y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad general y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asientos Humanos y Obras Públicas.
- La intervención en las adquisiciones de toda clase y el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles, en la Secretaría de Comercio.
- La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario al personal federal en la Secretaría de Programación y Presupuesto, y
- El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

Con las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente fue reformado por Decreto Presidencial publicado en el citado órgano oficial el día 30 de julio de 1985; y finalmente abrogado por un nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 16 de enero de 1989.

Este último reglamento fue reformado y adicionado mediante Decretos Presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991, 27 de julio de 1993 y el 19 de abril de 1994.

El reglamento y las reformas aludidas, determinaron las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron la Dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública Federal.

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

Dentro de este contexto, se modificó el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la República por su denominación actual de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dotándola de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

De esta forma, para la debida consecución del propósito apuntado, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso que corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entre otros, el despacho en el orden administrativo de los asuntos siguientes:

- Desarrollo administrativo literal en Dependencias y Entidades, normatividad en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles; conducción de la política inmobiliaria federal, administración de los bienes muebles federales y normatividad para la conservación de dichos bienes.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría del Ejecutivo Federal, se creó el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1995, mismo que modifica la estructura orgánica de la Dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 95-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado; por lo anterior, conforme a lo establecido en este Plan, se produjeron las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la Ley Orgánica de las Entidades Paraestatales; así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996; con el fin de dotar a las Contralorías Internas de la autonomía que requieren las funciones de control y que se tradujeron en los aspectos fundamentales siguientes:

- Facultar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para designar y remover directamente a los Contralores Internos de las Dependencias y Entidades y de la Procuraduría General de la República, reforzando así el vínculo funcional de éstos respecto del órgano rector y sustrayéndolo de la línea de mando del órgano fiscalizado.

- Dotar del carácter expreso de órgano de autoridad a las Contralorías Internas con mención específica de su estructura básica, a partir de la atención de quejas, denuncias, auditorías y competencia integral en materia de responsabilidades, así como unificar la potestad sancionadora, en materia de responsabilidades a efecto de que los Órganos Internos de Control al tiempo que fincan sanciones disciplinarias, impongan sanciones económicas.

Finalmente, podemos decir que con la actualización de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; y finalmente, como órgano de aplicación directa, las Contralorías Internas, se trata de dar respuesta a los reclamos de la sociedad para combatir la corrupción, a través de medidas de carácter inmediato y profundo que permitan hacer más eficiente las líneas de control en el ámbito en que el desempeño de la función pública requiere ser fiscalizado con prontitud y con acciones correctivas que impidan la desviación de conductas que dañen la dignidad de la misión y deberes de los servidores públicos.

### 3.1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La fuente formal y directa más importante y de mayor jerarquía del Derecho Administrativo, y de todas las ramas de la ciencia jurídica, es la Constitución, ley suprema de un Estado que, como en México, es producto de la soberanía del pueblo, que manifiesta su voluntad de estructurarse en una República Representativa, Democrática y Federal, con un territorio determinado y con órganos específicos, a través de los cuales ejerce el poder, de acuerdo con las funciones y atribuciones que a cada uno le ha asignado.

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos derivan normas jurídicas y principios que establecen lineamientos imperativos a los que debe ajustarse toda la actuación estatal, tanto en la producción de normas jurídicas generales, como en su ejecución; así al representar la Constitución la base del sistema jurídico mexicano, toda la legislación y actuación de las autoridades deben estar acordes a las directrices que ella establece.

Como ya dijimos, una de las tesis principales del gobierno en nuestro país durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid, fue la de "La Renovación Moral", por lo que se hizo necesario que se realizaran las reformas legales precedentes para la realización de dichas tesis, y una de ellas fue precisamente a nuestra Carta Magna.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, intitulado "de las responsabilidades de los servidores públicos", fue reformado según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982.

Las reformas realizadas al título en comento, cambiaron sustancialmente el régimen legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, quedando de la siguiente forma:

El artículo 108 de nuestra Constitución, establece claramente a quiénes se les considera como servidores públicos, y señala a los siguientes:

- Los Representantes de Elección Popular;
- Los Miembros de Poder Judicial Federal y 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; y,
- Los servidores del Instituto Federal Electoral.

Determinando que los anteriormente citados serán responsables por los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus respectivas funciones.

De igual forma, el artículo en comento establece que los siguientes servidores públicos:

- Los Gobernadores de los Estados;
- Los Diputados a las Legislaturas Locales; y
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Mismos que serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Cabe mencionar que este artículo plasma como única excepción el hecho de que el Presidente de la República, quien, si bien es cierto es considerado servidor público, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por Traición a la Patria y Delitos Graves del orden común.

Por otra parte, de acuerdo a nuestro máximo ordenamiento legal, un servidor público será responsable administrativamente, cuando incurra en violación a lo dispuesto por el artículo 109 fracción III, esto es por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Tomando como principios la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las leyes sobre responsabilidad administrativa deberán establecer las obligaciones de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones para salvaguardar estos principios; así como los procedimientos y las autoridades para aplicar las sanciones correspondientes; previendo como sanciones, además de las que las

leyes señalen, la suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas que irán de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable o con los daños y perjuicios patrimoniales causados, pero que no podrán exceder de tres tantos de estos beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Finalmente, el artículo 114, párrafo tercero de nuestra Carta Magna, confiere a la ley secundaria la facultad de señalar los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109 antes mencionado, estipulando de manera tajante que cuando dichos actos u omisiones fueren graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

De lo anterior podemos concluir, que nuestro máximo ordenamiento jurídico establece claramente quienes son servidores públicos; cuándo incurrirán en responsabilidad administrativa por los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus funciones; las sanciones a que se harán acreedores; y sobre todo, las bases sobre las cuales deberán versar las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

### **3.1.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

En materia administrativa, el Poder Legislativo tiene amplias facultades para reglamentar diferentes aspectos de la Administración, facultades que dan lugar a distintos tipos de leyes de acuerdo a los aspectos que regulan; entre estas leyes encontramos las orgánicas, cuyo principal fin es establecer la estructura y funcionamiento de los diferentes órganos estatales.

Con un nuevo enfoque administrativo, el 29 de diciembre de 1976 se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se pretendió reestructurar la Administración Pública, al incluir en esta Ley a la Administración Paraestatal, así como reasignar atribuciones y modificar los nombres de algunas Dependencias.

Para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, antecesora directa de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, en un Decreto que la reforma y adiciona.

La Ley que se comenta fue adicionada con el artículo 32 Bis, que crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dándole atribución sobre múltiples asuntos, dentro de los cuales podemos destacar la competencia para coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y constituir las responsabilidades administrativas que procedan; para aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen y para determinar las responsabilidades administrativas de su personal.

Nuevamente, en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, aparece publicada otra reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que tiene como objetivo redistribuir las funciones de una misma materia dando lugar a la modificación de la denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la organización básica de las Dependencias del Ejecutivo Federal, así como sus atribuciones, de conformidad con su artículo 14, que dispone una estructura piramidal a partir de un Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales.

Las facultades de cada Dependencia están señaladas en forma global en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero se asignan en forma particular a las Unidades de cada Dependencia en el Reglamento Interior de cada Secretaría o Departamento de Estado, que expide el Presidente de la República en ejercicio de su facultad reglamentaria; y con mayor detalle en los manuales de organización que cada titular expide, como instrumentos de apoyo administrativo interno.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la encargada del control y fiscalización de la conducta de los servidores públicos integrantes de las Secretarías de Estado, por lo que resulta de suma importancia resaltar el contenido del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, pues estatuye la base competencial de esta Secretaría, estableciendo en XXV fracciones, los asuntos de que deberá conocer tratándose de:



### **Atribuciones de fiscalización y vigilancia**

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; así como apoyar y asesorar a los Órganos de Control Interno de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal;
- Vigilar el cumplimiento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;
- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los Órganos Internos de Control, que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las disposiciones y normas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamiento, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;
- Establecer las bases generales para la realización de las auditorías en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, o en su caso, realizar dichas auditorías en sustitución o apoyo de sus propios Órganos Internos de Control;
- Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de la Coordinadora del Sector correspondiente auditorías y evaluaciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;
- Informar periódicamente al titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación respecto a la gestión de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes cuando proceda del resultado de tales investigaciones y en su caso, dictar las acciones que deben desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;
- Vigilar el manejo honesto y eficiente de los recursos patrimoniales de la Administración Pública Federal

### **Atribuciones para prevenir y sancionar la corrupción**

- Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa, aplicar las sanciones que corresponden en base a la ley y en su caso presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público presentándose para tal efecto la colaboración que le fuese requerida;
- Prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público;
- Analizar y dar solución a los factores que convengan en la comisión de conductas deshonestas;
- Fincar responsabilidades y en su caso, formular denuncias ante el Ministerio Público Federal;
- Vigilar el cumplimiento y aplicar lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Cuidar el proceso de renovación moral en el servicio público.

### **Atribuciones para nombrar personal de apoyo**

- Designar para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, Delegados de la propia Secretaría ante las Dependencias y Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada y Comisarios en los Órganos de Gobierno y Vigilancia de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- Designar y remover a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría y quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría;
- Designar a los auditores externos de las Entidades, así como normar y controlar su desempeño.

### 3.1.3 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Otra de las fuentes importantes del Derecho Administrativo, y que jerárquicamente se encuentra en forma inmediata a la Constitución, está formada por las leyes que regulan las conductas de las personas de manera general, abstracta, obligatoria y permanente.

La Ley es general en tanto que regula todos los casos o situaciones que se generen durante su vigencia; abstracta en cuanto no regula situaciones concretas e individualizadas; es obligatoria en virtud de que sus disposiciones deben cumplirse aún en contra de la voluntad de los sujetos de derecho; y permanente en razón de que no se agota con su aplicación, ya que permanece vigente para otros casos que lleguen a presentarse en el futuro, hasta que su creador decida su derogación.

En esta medida, debemos distinguir la ley en sentido material y en sentido formal. Materialmente la ley es toda regla de derecho, con independencia del órgano y procedimiento que le haya dado origen. Desde el punto de vista formal, la ley es sólo el acto que establece reglas de derecho, siempre y cuando hayan sido emitidas por el órgano legislativo, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.

Siguiendo este procedimiento de creación; aparece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 con el objeto de reglamentar, sobre los servidores públicos, la responsabilidad política, administrativa y Declaración de Procedencia. En lo referente a la segunda de las responsabilidades mencionadas, que es la que al caso nos ocupa, la exposición de motivos para la Iniciativa de esta Ley, mencionó:

La iniciativa que presento a esta H. Representación Nacional, supera una deficiencia que ha venido mostrando nuestra legislación: La falta de un sistema que regule la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la naturaleza penal, política, civil y laboral.

En las reformas al Título Cuarto de la Carta Fundamental que se proponen, se establecen las bases de la responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos u omisiones que

afecten los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia, que orientan a la Administración Pública y que garantizan el buen servicio público.

Conforme a ellos, hay que establecer un sistema nuevo que tenga bases sólidas y efectividad creciente. El procedimiento administrativo propuesto es autónomo del político y del penal, como lo establece la propuesta de reforma al artículo 109; ofrece al inculcado las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 y sus resultados no prevén la privación de la libertad del responsable, por tratarse de una sanción que sólo puede imponerse por el juez penal.

La iniciativa establece una vía más expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas las cuales, según el caso, también podrían ser sancionadas conforme a la legislación penal.

Las responsabilidades consecuentes pueden exigirse por cualquiera de las dos vías, pero siempre respetando el principio establecido en el mismo artículo de que no se podrá castigar dos veces una misma conducta con sanciones de la misma naturaleza.

Se parte de un catálogo de obligaciones establecidas por el legislador que sujeta a todo servidor público. La vigilancia de su cumplimiento estará a cargo, en primer lugar, de los superiores jerárquicos y de los órganos de control de las dependencias y entidades, los que quedan facultados para imponer las sanciones disciplinarias que requiere una administración eficaz y honrada, tales como sanciones económicas limitadas, como el apercibimiento, amonestación privada y pública, destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses, sin perjuicio de lo que otras leyes dispongan.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias. Estas sanciones pueden ser destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e

inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años. Asimismo se establece que cada dependencia deberá establecer órganos específicos a los que el gobernado tenga fácil acceso para presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Al coordinador de sector también se le confieren facultades limitadas para sancionar tratándose de entidades paraestatales.

Los procedimientos sancionadores se ciñen a las garantías constitucionales: los órganos actuarán con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrán oportunidad de ser debidamente escuchados. Además, la Iniciativa contempla recursos administrativos de agotamiento optativo que permitan la impugnación de los actos sancionadores, sin perjuicio de que se prevé la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de que conozca de las controversias que susciten los actos disciplinarios y se avance así en su conversión paulatina en un verdadero tribunal de justicia administrativa.

El personal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pivote del sistema de responsabilidad administrativa, quedará sujeto, por lo que hace a esta Ley, a la contraloría interna de esa Dependencia.

Por último, es de destacar que el régimen de responsabilidad administrativa, siempre en concordancia con lo dispuesto por otras leyes, abarcará al personal de los Poderes de la Unión y de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Las leyes que regulen al Congreso de la Unión y a los Poderes Judicial Federal y del Distrito Federal, determinarán los órganos y sistemas sancionadores así como las demás cuestiones relativas dentro del plazo señalado en la presente Iniciativa.

Bajo esta tesitura de sancionar las faltas cometidas por los servidores públicos, aparece la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que en lo referente a la responsabilidad administrativa, regula:

- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- El Código Administrativo de Conducta;
- Las autoridades competentes para conocer del procedimiento disciplinario;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- Las sanciones administrativas;
- Los recursos administrativos;
- La autonomía de los procedimientos; y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Es oportuno referir que esta Ley tiene un ámbito de aplicación federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aún cuando se encuentren prestando sus servicios en el interior del país.

Es el Título Tercero intitulado "Responsabilidades Administrativas"; compuesto de dos capítulos, "Sujetos y Obligaciones del Servidor Público" y "Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas" el que regula la responsabilidad administrativa. El primer capítulo se estructura únicamente de los artículos 46, 47 y 48; el primero de ellos, relacionado con el 2º del mismo ordenamiento y el 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos mencionan quiénes pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa.

El artículo 47 resulta de suma importancia, pues establece el marco de obligaciones de que son sujetos los servidores públicos, y a la letra dice:

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

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

III. Utilizar los recursos que tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a la que tenga acceso por su función exclusivamente para los fines a que estén afectos;

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

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

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

VII. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

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

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

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

XI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba;

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

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

XIV. Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención

Concluyendo el primer capítulo, se encuentra el artículo 48 que da competencia a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en todos aquellos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en que se utilice la palabra "Secretaría".

El segundo y último capítulo del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se compone por 31 artículos que van del 49 al 78; los cuales en términos generales regulan:

- La obligación de establecer unidades para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias;
- La obligación para los servidores públicos de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias;
- La facultad a los Poderes Legislativo y Judicial para identificar, investigar y determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de que se integran;
- La facultad exclusiva del Presidente de la República para conocer de la responsabilidad administrativa en que pueda incurrir el Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- La competencia para imponer sanciones disciplinarias;
- Las sanciones por falta administrativa;
- Los elementos que deberán tomarse en cuenta para imponer una sanción administrativa;
- Los lineamientos para imponer una sanción económica;
- Los lineamientos para la aplicación de sanciones;



- La facultad que tiene la autoridad instructora de abstenerse de sancionar a un servidor público por una sola vez;
- Las etapas del procedimiento disciplinario y los requisitos para su desarrollo;
- Los recursos procedentes, su procedimiento y efectos;
- La ejecución de las sanciones administrativas;
- Los medios de apremio que pueden emplear la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o el superior jerárquico para el cumplimiento de sus atribuciones;
- El derecho de los particulares a ser indemnizados en cantidad líquida por los daños y perjuicios causados por un servidor público en cuyo procedimiento disciplinario se haya determinado su responsabilidad; y,
- Los plazos de prescripción tanto para la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como para el superior jerárquico para imponer sanciones por responsabilidad administrativa y para que los particulares soliciten la indemnización por daños y perjuicios.

### **3.1.4 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO**

Para el despacho de los asuntos que conciernen a la función administrativa, el Poder Ejecutivo cuenta con Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos estructurados por materias.

Como ya mencionamos, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tuvo origen por la inclusión del artículo 32 bis en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y fue creada como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento, y para aplicar las sanciones disciplinarias; posteriormente fue cambiado el nombre de esta Dependencia por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual conservó las funciones básicas originalmente asignadas a su antecesora pero fue incluida en el artículo 37 de la Ley Orgánica en comento.

En el ámbito de la Administración Pública Federal, el titular de la facultad disciplinaria es el Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Federal, el cual ejerce su competencia por

conducto de cada uno de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, como responsable de las Dependencias a su cargo, pero en materia disciplinaria este poder quedó concentrado en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, y a ella corresponde la interpretación y aplicación, en este sentido de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría tiene doble función disciplinaria: la primera como una dependencia más de la Administración Pública a cargo de las funciones encomendadas y la restante consistente en supervisar la actuación de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, si bien es cierto que las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere la globalizadora del Control de la Administración Pública Federal, también lo es que ello no implica superioridad sobre ninguna de las demás Dependencias, pues en términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, todas las Secretarías de Estado guardan la misma jerarquía.

A diferencia de la competencia genérica que en materia disciplinaria tiene respecto de sus empleados; puede decirse que como globalizadora del control, detenta una competencia de excepción en materia disciplinaria, limitada a los casos que expresamente le señale la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en atención a lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como son los siguientes:

Primero: Cuando la sanción aplicable sea la suspensión o destitución y el superior jerárquico se abstenga de imponerla, en los términos de la fracción IV del artículo 56.

Segundo: Cuando se trate de infracciones graves o cuando por la naturaleza de los hechos denunciados y en su concepto la propia Secretaría considere que debe tener conocimiento, ello de acuerdo al artículo 57; así como cuando se trate de lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha denominado en su artículo 62 "responsabilidades mayores".

Tercero: Infracciones cometidas por los Contralores Internos de las dependencias, por disposición del artículo 58.

Cuarto: Cuando los empleados de las Contralorías Internas se abstengan injustificadamente de sancionar a los infractores, o la sanción que impongan no se ajuste a la Ley, por mandato del artículo 59.

Por lo que, como globalizadora del control sólo es una autoridad normativa con facultades sancionadoras por excepción, tal como lo señaló el Tribunal Fiscal de la Federación en el Juicio 9353/88, según sentencia de 23 de febrero de 1989, que sentó el precedente y que a la letra dice:

**COMPETENCIA. DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN PARA APLICAR SANCIONES.**

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación sólo puede aplicar sanciones a los servidores públicos en tres casos. El primero en los términos del artículo 56, fracción IV, de la ley de la materia, cuando el superior jerárquico no aplique las sanciones de destitución y suspensión que procedan; la segunda, cuando se trata de sanciones económicas que excedan a cien veces el salario mínimo diarios del Distrito Federal, tal y como lo establece la fracción VI del numeral en comento; por último, conforme al artículo 58 del ordenamiento legal invocado, las sanciones correspondientes a los contralores internos que incurran en responsabilidad administrativa. En los demás casos la competencia corresponde al superior jerárquico del Servidor Público.

En el caso de los reglamentos interiores de las Dependencias de la Administración Pública, éstos se derivan de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que requieren un reglamento para hacer efectivas las disposiciones relativas a cada Dependencia.

Sin duda alguna, el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado es la estructura en que descansa la misma; en este documento se asignan las funciones que deberán desempeñar los funcionarios y así mismo nos aclara cuándo estamos en presencia de una autoridad, dependiendo precisamente de las funciones que se le asignan, delegan o desconcentren.

Es preciso en este orden de conceptos destacar los fines fundamentales del Reglamento Interior, como son:

- Determinar la competencia de las unidades administrativas de la Secretaría para asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo, con sujeción a lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.

- Propiciar una organización de carácter institucional que permita que el ejercicio de las atribuciones conferidas se realice bajo un esquema de eficiencia, coordinación, dirección y supervisión de las acciones que tiene encomendadas la Dependencia.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, esta Dependencia tiene a su cargo las facultades y atribuciones que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, la Ley General de Bienes Nacionales y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Este reglamento se compone de XI Capítulos, en los cuales se establece, en términos generales:

- 1.- La competencia y organización de la Secretaría;
- 2.- Las facultades del Titular de la Secretaría;
- 3.- Las facultades de los Titulares de las Subsecretarías;
- 4.- Las facultades del Titular de la Oficialía Mayor;

5.- Estructura, competencia y atribuciones de las siguientes Unidades Administrativas: Asuntos Jurídicos, Desarrollo Administrativo; Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública; Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal; así como Servicios Electrónicos Gubernamentales;

- 6.- Estructura y facultades de la Contraloría Interna;

7.- Estructura, competencia y atribuciones de las siguientes Direcciones Generales: Comunicación Social; Auditoría Gubernamental; Operación Regional y Contraloría Social; Atención Ciudadana; Responsabilidades y Situación Patrimonial; Inconformidades; Programación, Organización y Presupuesto; Administración e Informática.

8.- Bases para la designación de Delegados, Subdelegados, Comisarios Públicos; Titulares de los Órganos Internos de Control y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades; así como sus facultades.

9.- Facultad del Secretario para crear las Unidades Subalternas necesarias para el desempeño de sus funciones.

10.- Facultades de los órganos desconcentrados de la Secretaría; y

11.- La suplencia de los Servidores Públicos de la Secretaría.

Como podemos ver, este Reglamento establece la estructura, facultades y atribuciones de sus funcionarios para la fiscalización, inspección y vigilancia de los asuntos de su competencia en la Administración Pública Federal, resultando de singular importancia las facultades que otorga a las Contralorías Internas de cada Dependencia en lo que a responsabilidades administrativas se refiere, esto en el artículo 26, fracciones III, IV y V, en los cuales básicamente distingue la competencia de los Titulares de los Órganos de Control Interno; de las Áreas de Responsabilidades, Auditorías y Quejas; así como de los Supervisores Regionales.

#### **3.1.4.1 "CONTRALORÍAS INTERNAS"**

Las Contralorías Internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos, su inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos les otorgó las facultades de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia.

Las Contralorías internas, fueron concebidas en el actual sistema de responsabilidades de los servidores públicos, como los órganos administrativos que, como parte de la estructura de las Dependencias,

deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones por las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos.

Fue a partir del 25 de diciembre de 1996 que se produjo un cambio muy importante en la estructura organizacional de las Dependencias de la Administración Pública, al otorgar a las Contralorías Internas el carácter de autoridad. Este órgano se encuentra regulado en los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracciones III, VIII y XII; 26 fracciones III, IV y V del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; así como en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al conceptualizarla como un Órgano de Control Interno que, formando parte de la estructura organizacional de cada una de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y como un órgano de vigilancia por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, es el conjunto por el cual la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de todas y cada una de las normas que regulan el desempeño de las funciones de tales Dependencias.

Un cambio trascendental respecto de la naturaleza de este órgano se dio con el Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1996, cuya exposición de motivos señala: "...El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece, entre otros objetivos, la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo. Para ello, se deben aprovechar todos los recursos asignados a las contralorías internas y, al mismo tiempo, se debe dotar a estas de la autonomía necesaria para el mejor desarrollo de la función."

Como se puede destacar de los anteriores argumentos, el objetivo perseguido en esta reforma, fue poder ampliar la facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo dentro del Plan de Reestructuración del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo, aprovechando los recursos asignados a las Contralorías Internas, dotándoles de autonomía funcional, con lo cual se lograría perfeccionar los mecanismos de supervisión y vigilancia, para garantizar el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Para lograr los planes trazados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en cuanto a la actualización del marco jurídico para la prevención, control y sanción de los actos de corrupción se hizo necesaria la reforma de los artículos 48, 56 fracción VI, 57 y 60 de la ley de la materia, que en seguida se transcriben a efecto de apreciar su redacción antes y después de la multicitada reforma:

<p>Artículo 48.-Para los efectos de esta Ley se entenderá por <u>Secretaría a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.</u></p> <p>Para los mismos efectos se entenderá por superior jerárquico al titular de la dependencia y, en el caso de las entidades, al coordinador del sector correspondiente, el cual aplicará las sanciones cuya imposición se le atribuya a través de la contraloría interna de su dependencia.</p>	<p>Artículo 48.-Para los efectos de esta Ley se entenderá por <u>Secretaría a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.</u></p>
<p>Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas: ...</p> <p>VI. Las sanciones económicas serán aplicadas por <u>el superior jerárquico cuando el monto del lucro obtenido o del daño o causado, no exceda de cien veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y por la Secretaría cuando sean superior a dicho monto.</u></p>	<p>Artículo 56. Para la aplicación de las sanciones a que hace referencia el artículo 53 se observarán las siguientes reglas: ...</p> <p>VI. Las sanciones económicas serán aplicadas <u>por la contraloría interna de la dependencia o entidad.</u></p>
<p>Artículo 57. todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia los hechos de la que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.</p> <p>La contraloría de la dependencia determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicarán, <u>por acuerdo del superior jerárquico,</u> las sanciones disciplinarias correspondientes.</p> <p>En lo que respecta a las entidades, la denuncia a que se refiere el primer párrafo de este artículo será recibida por el coordinador sectorial correspondiente.</p> <p>El superior jerárquico enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba conocer el caso o participar en las investigaciones.</p>	<p>Artículo 57. todo servidor público deberá denunciar por escrito a la contraloría interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección.</p> <p><u>La contraloría interna de la dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones correspondientes.</u></p> <p>El superior jerárquico de la dependencia o entidad enviará a la Secretaría copia de las denuncias cuando se trate de infracciones graves o cuando, en su concepto, y habida cuenta de la naturaleza de los hechos denunciados, la Secretaría deba, directamente, conocer el caso o participar en las investigaciones.</p>
<p>Artículo 60. La contraloría interna de cada dependencia será competente para imponer, <u>por acuerdo del superior jerárquico,</u> sanciones disciplinarias, excepto la económicas cuyo monto sea superior a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, las que están reservadas exclusivamente a la Secretaría que comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad. En estos casos, la contraloría interna, previo informe al superior jerárquico, tumara el asunto a la Secretaría.</p>	<p>Artículo 60. <u>La contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer, sanciones disciplinarias.</u></p>

Gracias a los textos de la ley reformados, las contralorías internas actualmente gozan de una verdadera facultad de imposición y ejecución de sanciones cuando, llevando el desahogo del procedimiento administrativo de responsabilidad que al caso fuese necesario, estimaren conveniente la aplicación de sanciones, sin que para ello sea menester la autorización del Oficial Mayor o bien del Titular de la Dependencia, con lo cual se logra el pretendido objetivo de reestructuración al sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo, reconociéndolas ya como autoridades y no como unidades administrativas auxiliares, tal como fungían hasta antes del 24 de diciembre de 1996.

Atendiendo al anterior argumento es dable concluir que, siendo las Contraloría Internas u órganos de vigilancia en su caso, los medios de control interno por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que tienen a su cargo verificar el cabal desarrollo de las funciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, era por ende necesario que se les proveyera de autonomía funcional, radicando en ello el impacto en el marco legal de tal reforma.

Por ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, todas y cada una de las Contralorías Internas de las Entidades y Dependencias de la Administración Pública Federal deben sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta Dependencia del Ejecutivo Federal, y por supuesto, deben aplicar, en lo conducente, la ley reglamentaria, por lo que en sus respectivos reglamentos interiores o internos deben estar contempladas las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas, Denuncias y Responsabilidades para que cumplan con las atribuciones y obligaciones que se consignan en el ordenamiento referido.

Así mismo y toda vez que a éstas unidades administrativas les corresponde, en términos generales, prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evaluación y comprobación, la actuación del servidor público; deben dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener este fin; por lo tanto, podemos señalar que la función de las Contralorías Internas se pueden resumir en tres grupos:



- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público,

- La práctica de auditorías, y

- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la Dependencia o Entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

## **4.1 ELEMENTOS PREVIOS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO**

Existen distintas modalidades con diferentes requisitos de procedibilidad por las cuales pueden conocer, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o el Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad de que se trate, de presuntas irregularidades cometidas por servidores públicos; sin embargo, si bien es cierto que cumpliéndose estos requisitos deberá radicarse el asunto en el Órgano de Control correspondiente; también lo es que para iniciar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades o Procedimiento Disciplinario como también se le conoce, es necesario que se obtengan las constancias que acrediten la probable responsabilidad administrativa del servidor público involucrado; mediante las investigaciones o diligencias que se consideren pertinentes.

### **4.1.1. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y sus diversos Órganos Internos de Control, compete conocer, substanciar y resolver los procedimientos instaurados a los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran y que sean contrarios a los principios que rigen a la Administración Pública.

Como referimos, existen diversas modalidades bajo las cuales puede hacerse del conocimiento a los Órganos de Control conductas susceptibles de generar responsabilidad administrativa, como son las siguientes:

En el primer párrafo del artículo 57 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se prevé:

“Todo servidor público **deberá denunciar** por escrito a la Contraloría Interna de su dependencia o entidad los hechos que, a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa imputables a servidores públicos sujetos a su dirección”.

Por su parte, la fracción XX, del artículo 47, de la ley en comento, establece como obligación de los servidores públicos, la de denunciar por escrito ante su superior jerárquico o ante la Contraloría Interna correspondiente los actos u omisiones de cualquier servidor público, que puedan constituir responsabilidad administrativa.

Como se aprecia en ambos textos legales, se establece como obligación a cargo de todo funcionario público, la de denunciar los ilícitos administrativos, dejando de ser esta modalidad de denuncia, un interés jurídico del gobernado, para convertirse en un imperativo hipotético del servidor público, el cual, forma parte del régimen de obligaciones a que está sujeto. De modo tal, que su incumplimiento o inobservancia puede traducirse en complicidad o encubrimiento de algún acto irregular.

Otra de las modalidades a que nos referimos, se compone de las auditorías realizadas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo o por las propias Contralorías Internas, en atención a lo dispuesto por el artículo 62 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece:

“Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apreciare la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.”

Este precepto prevé la facultad oficiosa de la autoridad disciplinaria para fincar responsabilidades derivadas de las investigaciones o auditorías practicadas a las Dependencias o Unidades Administrativas, por ello, de detectarse inconsistencias, inmediatamente se debe proceder a integrar un expediente con los siguientes documentos:

- a) Proposición de fincamiento de responsabilidad e imposición de sanciones;
- b) Dictamen de auditoría;
- c) Las constancias de las que se desprendan o acrediten las irregularidades detectadas;
- d) Los papeles de trabajo de los auditores y,
- e) En su caso, el informe ejecutivo de responsabilidades.

Es importante destacar que el órgano revisor debe tener la firme convicción de que se han cometido irregularidades, de forma tal, que la imputación que haga debe ser precisa y concisa, evitando los señalamientos genéricos o abstractos; debiendo indicar: el nombre o nombres de los servidores públicos y los cargos ocupados, tiempo durante el cual se desempeñaron como tal, establecer si se ha ocasionado un quebranto en el patrimonio público, así como el encuadramiento de la conducta en las hipótesis previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Otra modalidad bajo la cual puede hacerse del conocimiento a los Órganos de Control, conductas susceptibles de generar responsabilidad administrativa, se prevé en el artículo 81 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual regula la temporalidad en que habrán de dar cumplimiento los servidores públicos a la obligación de presentar su declaración patrimonial, así como de las consecuencias y sanciones que se deriven en caso de incumplimiento. De dicho precepto se infiere la facultad oficiosa de la autoridad disciplinaria, para imputar la irregularidad al servidor público infractor, por la omisión en la presentación de la declaración patrimonial dentro de los términos previstos para tal efecto. Llama la atención el hecho de que este precepto sea omiso en remitirse al procedimiento administrativo disciplinario y sólo se limite a señalar que en caso de incumplimiento injustificado de la declaración inicial o anual, se impondrá la cesación del "nombramiento respectivo" como sanción, previa declaración de la Contraloría. La aludida "declaración" no puede ser entendida, sino como aquel acto administrativo que emite la autoridad incoactora a través del desahogo y conclusión del procedimiento administrativo, ya que de no cubrir este aspecto, el acto o "declaración" sancionatorio violaría la garantía de audiencia. Este planteamiento se refuerza si se toma en cuenta que la fracción XVIII del artículo 47 de la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé como obligación la de presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, y cuyo incumplimiento - dice el primer párrafo del artículo 47 - dará lugar al procedimiento.

Debido a que la autoridad disciplinaria es la encargada de recibir y revisar las declaraciones patrimoniales, en este ejercicio, puede detectar incongruencias en los datos aportados en las diversas declaraciones, de forma tal que se arrojen signos exteriores de riqueza, no justificada, en tal circunstancia y para efectos de corroborar la veracidad de los datos, la autoridad puede, de conformidad con el artículo 84 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, oficiosamente realizar visitas de inspección o auditorías en el patrimonio del servidor público.

La Dirección de Inconformidades de cada una de las Contralorías Internas constituye otro de los orígenes por los cuales se puede iniciar el procedimiento disciplinario, en razón de lo siguiente: su intervención básicamente consiste en determinar la legalidad de los procesos licitatorios; ahora bien, independientemente de lo que se determine respecto de la licitación, si existen elementos que presuman responsabilidad por parte de alguno de los servidores públicos participantes, dicha Dirección deberá remitir las constancias correspondientes, para que la Dirección de Responsabilidades inicie el procedimiento disciplinario por las inconsistencias detectadas.

Finalmente, el último y el más recurrido de los medios por los cuales se hace del conocimiento, tanto a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como a los Órganos Internos de Control, actos u omisiones de servidores públicos que pudieren constituir responsabilidad administrativa, es a través de la presentación de quejas y denuncias.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no provee de mayores elementos acerca de éstas figuras, a través de los cuales fuese posible desprender aspectos de contenido, alcance, naturaleza, características u objeto; pues si bien es cierto que los artículos 49 y 50 de la ley de la materia mencionan a ambas figuras, también lo es que no hacen distinción alguna al respecto.

De entrada, es pertinente apuntar que la Ley reconoce una facultad genérica a sujetos genéricos (cualquier gobernado interesado y todo servidor público), para que presenten quejas o denuncias.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que “*cualquier interesado*” puede presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos; la expresión “*cualquier*” gramáticamente corresponde a un pronombre indefinido, que para efectos de esta Ley tiene una connotación amplia, utilizando en el mismo sentido el vocablo “*quejoso*” que se menciona en el artículo 50 de la misma norma.

Por lo que hace al adjetivo “*interesado*” que acompaña al pronombre “*cualquier*”, aquél se refiere al sujeto que tenga un interés jurídico. De lo antes visto y partiendo del principio de que donde la ley no distingue, no es dable distinguir, es lógico y coherente aseverar que toda persona física o moral teniendo la calidad de interesado, puede hacer uso del derecho a formular quejas o denuncias, siendo precisamente el tipo de interés jurídico el que en su caso distinga una figura de la otra.

Como ya dijimos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece algún tipo de distinción entre ambas, y en ocasiones, aduce indistintamente a las dos expresiones, por lo que no es posible concretar una distinción formal; sin embargo, y con el sólo fin de aportar una clasificación de tipo administrativo que nos permita ubicar la naturaleza, orígenes y consecuencias jurídicas de los hechos irregulares, se formula la siguiente distinción:

**Queja.-** Es la manifestación de la persona, mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen la administración pública, y que le significan una afectación *directa* a sus intereses como gobernado.

**Denuncia.-** Puede tener dos acepciones, la primera como la manifestación de la persona mediante la cual hace del conocimiento a la autoridad, actos u omisiones de los servidores públicos que repercuten en la adecuada marcha de la Administración Pública, pero que *no le significan afectación directa* a sus intereses como

gobernado; y la segunda, como el medio a través del cual, el servidor público cumple la obligación de hacer del conocimiento del Órgano Disciplinario actos u omisiones realizados por otro servidor público, contrarios a los principios que rigen la Administración Pública.

A partir de 1995, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se ha esforzado en facilitar la presentación de quejas y denuncias, mejorando los mecanismos de captación, de manera que el usuario pueda emplear el que le resulte menos costoso.

#### **4.1.2 QUEJAS Y MEDIOS DE CAPTACIÓN**

Como instrumento de control, se requiere de Unidades Administrativas específicas para conocer y recibir las quejas por las irregularidades en que pudieran incurrir los servidores públicos. De conformidad con el artículo 26, fracción IV, inciso c), del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, es competencia del Área de Quejas, entre otras: Coadyuvar en la recepción de quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos, y dar cumplimiento a los lineamientos y criterios técnicos que emita la Secretaría en materia de atención de quejas y denuncias.

En la actualidad, se pueden presentar quejas a través de múltiples medios y en un amplio número de Instituciones; así, es posible presentar quejas por teléfono, por correo, en buzones, personalmente en los Órganos de Control e inclusive a través de internet, como a continuación se explica:

**a) SISTEMA DE ATENCIÓN TELEFÓNICA A LA CIUDADANIA (SACTEL).**- En abril y mayo de 1996, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, en el marco del "Acuerdo para Mejorar los Servicios a la Ciudadanía", impulsaron una campaña de televisión y radio para captar quejas sobre deficiencias en los trámites y servicios del Departamento del Distrito Federal por medio de Locatel 56-58-11-11.

En 1997, se modernizó el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL) en el aspecto tecnológico, mediante la sustitución de las líneas analógicas por troncales digitales de fibra óptica y equipo telefónico compatible, con capacidad de transmisión de voz y datos, así como transferencia, enlace, conferencia y



monitoreo de llamadas. A partir de ese mismo año, se incorporó el teléfono de SACTEL 480-2000, para el área metropolitana de la Ciudad de México, y el 1-888-594-3372, para llamadas sin costo desde Estados Unidos y Canadá, que se adicionan al 01-800-0014-800, para llamadas sin costo desde el interior del país.

Finalmente, a partir del segundo semestre de 1997, los Órganos Internos de Control, cuentan con un servicio telefónico de recepción de quejas las 24 horas del día los 365 días del año, en los números referidos en el párrafo precedente; o en su caso, pueden ser consultados los números telefónicos de cada Contraloría en dos distintos dominios en internet; <http://www.secodam.gob.mx> y <http://www.rft.gob.mx>.

**b) QUEJA POR CORRESPONDENCIA.-** Son los escritos de queja vía servicio postal, mensajería comercial, fax, o bien, los documentos que llegan a la oficina del titular del ramo, documentos que previo registro como correspondencia, deben ser turnados para darles el trámite correspondiente.

**c) PROGRAMA PILOTO DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO DE CAPACITACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS (SEPOMEX).-** Es un programa piloto de capacitación de quejas por correo, derivado de la firma de un convenio entre el Servicio Postal Mexicano y el Gobierno de los Estados en los cuales opera; para ello, se diseñó un formato especial que permite obtener los datos necesarios para determinar la irregularidad, el presunto responsable y a su vez determinar a qué Entidad u Organismo deberá turnarse para su conocimiento y resolución.

**d) ATENCIÓN DIRECTA.-** Es un mecanismo por el cual se da asesoría de forma personalizada.

Quando una persona acude a las instalaciones correspondientes a presentar su queja por escrito, el personal del Órgano de Control analiza el documento a efecto de verificar que contenga los datos del servidor público presunto responsable, el nombre y dirección del ciudadano; y así mismo, constatar que los hechos denunciados se encuentren claramente detallados de manera tal, que se pueda precisar el motivo de su queja. En caso de que algún dato no este claramente detallado, se invita a la persona a precisar a través de una acta administrativa los hechos que no se encuentren claros en el documento, o bien, para que registre algún otro dato que no haya

incluido en su escrito; de igual forma, aún y cuando su escrito contenga todos los datos, se le invita a ratificar los hechos descritos en el mismo, previa la acreditación de su personalidad.

**e) MODULO DE ATENCIÓN.-** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuenta con aproximadamente 76 módulos de atención y recepción de quejas y denuncias que operan de manera permanente en los principales aeropuertos internacionales, Puentes y Puntos Fronterizos, Garitas, Centrales Camioneras y Estaciones de Ferrocarril, en las Ciudades con mayor afluencia migratoria. Los módulos cuentan con la participación de Supervisores Regionales y aproximadamente seiscientos prestadores de servicio social que dan atención a más de un millón de pasajeros al año.

De acuerdo con José Octavio López Presa, por medio de estos módulos, tan sólo en 1997 se atendieron casi 150,000 casos entre peticiones, sugerencias y quejas de la población y cada año, se suman alrededor de cincuenta mil nuevas interacciones<sup>58</sup>.

Las Embajadas y Consulados pueden recibir quejas, sugerencias o reconocimientos, las cuales son turnadas a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por medio de un oficio, y ésta a su vez lo remite a los Órganos de Control que correspondan.

**f) QUEJAS POR INTERNET.-** Es un programa que aún se encuentra en análisis; sin embargo, al igual que en la vía telefónica, dichas quejas son recepcionadas y tramitadas, previo su perfeccionamiento por ratificación.

#### 4.1.3 DENUNCIAS Y MEDIOS DE CAPTACIÓN

Como mencionamos, la diferencia entre queja y denuncia básicamente radica en la afectación que haya sufrido la persona que la formula, por lo que en realidad los medios de captación son los mismos: **VÍA TELEFÓNICA, CORRESPONDENCIA, SERVICIO POSTAL MEXICANO, ATENCIÓN DIRECTA, MÓDULOS DE ATENCIÓN y POR INTERNET**; sin embargo, a diferencia de los quejosos, el denunciante hace del conocimiento de la autoridad actos u omisiones que no le causan una afectación directa, pero si repercuten en la adecuada marcha de la Administración Pública.

<sup>58</sup> Cfr. LOPEZ PRESA, José Octavio, pág. 331.

Por otra parte, no debe perderse de vista que al presentar una queja, por regla general es el quejoso quien exhibe las constancias o la información necesaria para determinar la presunta responsabilidad de los servidores públicos involucrados, pues su interés en que se investiguen los hechos es mayor a aquél que únicamente los denuncia, ya que, mientras este último la presenta por simple convicción, sin que en muchas ocasiones le interese cual fue el resultado de su denuncia; el quejoso la presenta en atención a la afectación que de manera directa sufrió.

#### **4.1.4 ADMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

Una vez que han sido recibidas las quejas o denuncias en la Dirección de Atención Ciudadana del Órgano de Control de que se trate, se deberá verificar que:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza constituyan otro tipo de responsabilidad;
- Que sean imputables a algún servidor público;
- Que sea competencia de la Contraloría ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad, podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la Contraloría Interna de la Dependencia o Entidad respectiva para que proceda según corresponda.

Cuando el personal de la Dirección de Atención Ciudadana ha revisado estos puntos, procederá a formar expediente con la queja o denuncia presentada y como primera actuación deberá dictar el Auto de Radicación e Inicio del Procedimiento de Investigación, el cual deberá contener:

- Fecha, lugar y autoridad que la emite;
- Nombre del quejoso o denunciante;
- Nombre, cargo y adscripción del o de los servidores públicos involucrados;
- Los hechos que dieron origen a la presentación de la queja o denuncia y la fecha de su comisión;

- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes a la aclaración de la queja o denuncia presentada;
- El número con el que se deberá registrar el asunto en el Libro de Gobierno; y
- La firma del Director de Atención Ciudadana.

Respecto al número que se asigna a cada uno de éstos expedientes, es oportuno señalar que va precedido por una clave discrecional que es utilizada por los Organos Internos de Control tanto para sus estadísticas como para determinar su lugar de procedencia; por ejemplo, en la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, si la queja o denuncia se presentó ante ella directamente (independientemente de la vía utilizada), se le asignará la letra T y posteriormente se colocará el número consecutivo que corresponda y el año en que se presentó, por ejemplo, si se trata de la primer queja o denuncia presentada en el año dos mil uno, el expediente de investigación se identificará como **T-001/2001**, y así consecutivamente; mientras que en cualquier otro caso, se les asignará la clave **QDS**.

Es oportuno señalar que la presentación de quejas o denuncias por sí solas, no presupone un accionar automático para que la autoridad inicie el procedimiento disciplinario, pues de acuerdo a la frase que se aprecia en el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos "*...en su caso...*", sujeta precisamente la procedibilidad a la estimación o valoración que en su momento realice la autoridad.

Tomando en consideración los fines y características del procedimiento administrativo disciplinario, esta facultad de la autoridad para determinar si inicia o no el procedimiento administrativo con motivo de una queja o denuncia, obedece a las siguientes razones:

a) La autoridad incoactora del procedimiento, cuenta con facultades para realizar investigaciones y en general para recabar elementos que le permitan establecer la presunción de responsabilidades; circunstancias que generalmente no tiene a su alcance el quejoso o denunciante.

b) El quejoso o denunciante no es parte interesada y por ende no está legitimado para actuar en el procedimiento; pues por tratarse de una cuestión de orden público e interés social, corresponde a la autoridad incoactora representar este interés, basándose en los actos u omisiones denunciados, la corroboración y sustento de los mismos, determinando oficiosamente si hay elementos para iniciar un procedimiento disciplinario.

Este último punto ha sido materia de discusión; algunos autores opinan que en tanto el quejoso esté en facultad de exigir la reparación del daño o perjuicio causado, si tiene interés jurídico, como lo establece la siguiente tesis emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, página 500, que a la letra dice:

**“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EL PROMOVENTE DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD SI TIENE INTERÉS JURÍDICO PARA QUE SE RESUELV A Y SE LE HAGA SABER.-** Los artículos 47, 49, 50 y 77 bis, del ordenamiento en cita dan derecho a los interesados para poder presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos para iniciar el procedimiento disciplinario correspondiente; y si bien no puede obligarse a las autoridades ante las que se ventila esa instancia a resolver positivamente la denuncia, dichas autoridades si se encuentran obligadas a emitir una resolución debidamente fundada y motivada en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional e informar a los interesados el resultado de sus investigaciones y gestiones, y no únicamente a comunicarles que no procedió su queja, tal es el sentido que quiso imbuir el legislador en el espíritu de los dispositivos legales citados, pues inclusive al reformarse el artículo 21 Constitucional, se otorgó derecho a los gobernados para impugnar las resoluciones del Ministerio Público, cuando éste decide sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal. Por otra parte el interés jurídico de los gobernados en este tipo de asuntos, surge cuando concluido el procedimiento administrativo disciplinario se determina la responsabilidad administrativa de algún servidor público, y que dicha falta haya causado daños y perjuicios a los particulares que es entonces cuando éstos podrán acudir a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal o ante la Secretaría de la Contraloría General de

la Federación, para que una vez que conozcan dicha responsabilidad, tengan el derecho a que se les indemnice la reparación del daño sufrido en cantidad líquida, sin necesidad de ninguna otra instancia judicial, tal como lo previene el artículo 77 bis de la ley invocada”.

Sin embargo, aún y cuando exista dicho interés, únicamente opera respecto del procedimiento disciplinario, no así en el procedimiento de investigación, y aunque fuese muy criticable, lo cierto es que la autoridad disciplinaria goza, en términos de la legislación vigente, de la discrecionalidad suficiente para determinar si le imputa o no responsabilidad administrativa al servidor público y consecuentemente si decide instaurar o no el procedimiento disciplinario.

A pesar de la discrecionalidad que se acaba de apuntar, la autoridad esta obligada a fundar y motivar cualquier acuerdo que dicte; por ello, la Dirección de Atención Ciudadana, antes de determinar que se archive una queja o denuncia, o que se remita el expediente para el inicio del procedimiento disciplinario, deberá realizar las investigaciones y diligencias necesarias que formen convicción en uno u otro sentido.

#### **4.1.5 INVESTIGACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

De ser posible, y sin que esto constituya un requisito, el denunciante o quejoso podrá acompañar las pruebas que estime convenientes, señalar a los posibles responsables; así como aportar cualquier otra información que contribuya a fortalecer la veracidad de los hechos denunciados, independientemente de la investigación que sobre el caso realice la autoridad.

Básicamente, el procedimiento de investigación por parte del Órgano de Control consiste en la recopilación de información, documentación y demás elementos que le permitan corroborar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas y determinar el o los servidores públicos presuntos responsables, de quienes también deberá recabar información personal, como por ejemplo: copia certificada de su contrato, antecedentes laborales, fecha de ingreso a la Dependencia o Entidad, funciones asignadas y nivel de estudios.

#### 4.1.6 DETERMINACIÓN DE LA PRESUNTA IRREGULARIDAD

En esta etapa, que sigue siendo previa al procedimiento administrativo disciplinario, atendiendo a los elementos de convicción recopilados, la Dirección de Atención Ciudadana deberá pronunciarse en alguno de los siguientes términos:

**a) Dictar un acuerdo de archivo definitivo.-** Cuando de las constancias recabadas se estima que los elementos resultan insuficientes para imputar responsabilidad alguna al servidor público; cuando no se acredita la presunta irregularidad del acto imputado, o bien cuando al existir la irregularidad no puede imputarse a servidor público determinado.

**b) Dictar un acuerdo de incompetencia.-** Cuando el asunto que se conoce, ya sea por la materia o por los sujetos señalados como presuntos responsables, no corresponde al ámbito de competencia de la Contraloría Interna de que se trate. En este caso, se remitirá la queja o denuncia a aquella autoridad que se estime sea la competente.

**c) Dictar un acuerdo para remitirlo a la Dirección de Responsabilidades a efecto de que se radique e inicie el procedimiento disciplinario.-** Mediante este acuerdo, la Dirección de Atención Ciudadana remite formalmente el expediente a la Dirección de Responsabilidades, a efecto de que esta última determine si radica el asunto bajo su jurisdicción administrativa por encontrarse dentro de su ámbito competencial y por apreciar que existen elementos suficientes que acreditan la ejecución u omisión de actos administrativos irregulares, derivados del incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, imputando tales conductas a quienes resultan presuntamente responsables.

Como se ha venido señalando, esta primera etapa constituye el conjunto de actividades que previamente se deben agotar para iniciar un procedimiento disciplinario y se integra por todas aquellas actuaciones que realizan los particulares, los servidores públicos, los diversos órganos fiscalizadores, incluyendo las investigaciones que despliega la autoridad incoactora, a efecto de recabar los elementos que permiten presumir veraz y objetivamente la existencia de infracciones administrativas, así como los sujetos presuntamente responsables y la estimación del daño causado.

En tal virtud, si una vez desahogada la etapa de investigación la Dirección de Atención Ciudadana cuenta con los elementos que considera permitirán a la autoridad incoactora: determinar la existencia de la conducta irregular, plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata y sostener en el procedimiento la imputación directa de los actos u omisiones irregulares, entonces procederá a turnar el expediente para la substanciación del procedimiento disciplinario.

## 4.2 SUBSTANCIACIÓN

La substanciación del procedimiento administrativo de responsabilidades comprende el conjunto de actividades procedimentales que desarrollan la autoridad incoactora y el presunto responsable, los cuales se contienen, no sin cierto desorden, en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tomando en cuenta que la doctrina no proporciona criterios uniformes en torno a las etapas en que se desenvuelve el procedimiento disciplinario y que por su parte la legislación tampoco vierte elementos precisos al respecto; con la idea de ordenar y concatenar en un sentido lógico y coherente, hemos dividido el procedimiento en cuatro etapas: **auto de radicación e inicio del procedimiento, citación del o los presuntos responsables, audiencia, que a su vez cuenta con varias subdivisiones, y resolución.** Este esquema, insistimos, obedece a una necesidad metodológica que facilite el estudio y comprensión del precitado artículo 64.

### 4.2.1 INICIO DEL PROCEDIMIENTO

Una vez recepcionado un asunto por la Dirección de Responsabilidades, esta procederá a la revisión del expediente; en caso de que no venga acompañado por las constancias necesarias que acrediten la probable responsabilidad, no se acordará su radicación, librándose los requerimientos correspondientes para que la Dirección remitora los recabe, integre y devuelva; o bien, emitir el archivo correspondiente por falta de elementos que permitan siquiera presumir la comisión de una conducta irregular.



En caso contrario, es decir, que el expediente cuente con los elementos suficientes que acrediten la probable responsabilidad, la primera actuación de la autoridad incoactora en el procedimiento disciplinario, será dictar el **Auto de Radicación e Inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades**, el cual básicamente deberá contener:

- Fecha, lugar y autoridad que lo emite;
- Datos generales de identificación del expediente en cuestión;
- Nombre, cargo y adscripción del o los servidores públicos presuntos responsables;
- Irregularidades administrativas por las cuales dará inicio el procedimiento disciplinario;
- Fundamentación y motivación del acto, así como fundamento de la competencia de la autoridad incoactora.
- La orden para citar a los presuntos responsables al desahogo de la audiencia a que refiere el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, haciéndoles saber el día, hora y lugar en que tendrá verificativo dicha audiencia;
- La orden para practicar las diligencias necesarias tendientes al esclarecimiento de la responsabilidad imputada;
- El número con el cual deberá registrarse el asunto en el Libro de Gobierno;
- La firma del Titular del Área.

En relación al registro del expediente en el Libro de Gobierno, al igual que en la Dirección de Atención Ciudadana, la Dirección de Responsabilidades, también asigna previo al número de que se trate, una clave que puede ser distinta en cada Contraloría, sin embargo, siguiendo con el procedimiento de la Contraloría Interna en el Servicio de Administración Tributaria, diremos que la clave es **QD**, lo cual implica que el expediente a pasado de la investigación al procedimiento disciplinario.

Del acuerdo de radicación se deriva la citación al presunto responsable a la audiencia contemplada por el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los términos que a continuación se analizan.

#### 4.2.2 CITACIÓN DEL SERVIDOR PÚBLICO

Mediante este acto, se otorga al servidor público presunto responsable la garantía de audiencia; haciéndole saber:

- La responsabilidad que se le imputa, la cual deberá establecerse en forma concreta, detallada y con toda claridad; así como el encuadramiento de la conducta en la o las hipótesis previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, incluyendo la normatividad infringida de los manuales de organización, circulares, decretos, etcétera;
- Fundamentación y motivación del acto, así como fundamento de la competencia de la autoridad incoactora.
- El lugar, día y hora en que tendrá verificativo la Audiencia prevista en el artículo 64 de la Ley de la materia;
- Su derecho a ofrecer pruebas y a alegar en la audiencia lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor; y así mismo, que en las instalaciones del Órgano de Control está a su disposición, para consulta, el expediente administrativo relacionado con los hechos que se le imputan.

La notificación del citatorio resulta de trascendental importancia, por lo que la cédula de notificación también deberá contener la referencia expresa del día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia de ley, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a sus intereses convenga por sí o por medio de un defensor.

Con el fin de que el servidor público cuente con el tiempo suficiente para preparar su defensa, el artículo 64, fracción I, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que *“entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles”*.

Los siguientes criterios del Tribunal Fiscal de la Federación nos permiten apreciar la importancia de cuidar los aspectos formales de la citación en comento.

**“PROCEDIMIENTO INSTRUIDO A SERVIDORES PÚBLICOS.- GARANTÍA DE AUDIENCIA.** De conformidad con lo previsto en el artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya

procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica puede informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas se les dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa. Revisión No. 387/85.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1988, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.”

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 3ª Época, Año I, Número 6, Junio 1988. Página 38.

**“PROCEDIMIENTO.- LAS FORMALIDADES QUE LO CONSTITUYEN NO SON RENUNCIABLES A VOLUNTAD DEL AFECTADO.-** De conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para imponer sanciones administrativas, se debe seguir el procedimiento que el mismo establece en su fracción I, se dice que se citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber, su responsabilidad, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, y estas formalidades en el procedimiento sancionatorio deben cumplirse estrictamente por parte de la autoridad, ya que se establecen por la ley, a fin de dar al afectado la posibilidad de defenderse sin que tales formalidades sean renunciables a voluntad del mismo; por lo tanto, si el presunto responsable renuncia ante la autoridad administrativa al término que señala el artículo 64, fracción I de la Ley de la materia, dicha autoridad deberá hacer caso omiso de tal manifestación y cumplir con el término de ley ya que de lo contrario se viola en su perjuicio el artículo 14 constitucional.”

Juicio Número 255/93/6374/93.- Sentencia de 4 de abril de 1994, por unanimidad de votos.- Magistrada Instructora: Celia López Reynoso.- Secretaria: Lic. Xochitl Adriana Castellanos Valdéz, revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

De conformidad con este último criterio, el término fijado para la citación, pese a que es un beneficio otorgado al servidor público involucrado, no es renunciable; lo cual, en múltiples ocasiones, más que un beneficio, resulta ser un perjuicio para los citados, puesto que

a veces los servidores públicos viajan del interior de la República a desahogar la audiencia, y al presentarse resulta ser que la notificación no fue realizada dentro del término correspondiente, por lo que se procede a notificarles un nuevo citatorio, debiendo regresar en fecha posterior, provocando con ello un gasto innecesario que por supuesto corre a su cargo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64, fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio a que nos hemos referido, se podrá suspender temporalmente a los presuntos responsables de sus cargos, empleo o comisiones, si a criterio de la autoridad administrativa así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. En virtud de que esta suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le imputa al servidor público, en la determinación por virtud de la cual se le imponga, se deberá hacer constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal decretada en contra de un servidor público, suspende los efectos de su nombramiento y por supuesto la ocupación del empleo, cargo o comisión, surtiendo efectos desde el momento en que le sea notificada al interesado, aunque genéricamente señala el segundo párrafo de la fracción a que nos hemos referido, que también surtirá sus efectos cuando el servidor público presunto responsable quede enterado de la resolución por cualquier medio. También se establece que dicha suspensión temporal cesará cuando así lo resuelva la autoridad incoactora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo, resolución que aunque no lo señala la ley, deberá surtir efectos a partir de que sea legalmente notificada.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en una manifestación de justicia, establece en el párrafo tercero de la fracción que se comenta, que cuando los servidores públicos suspendidos temporalmente no resulten responsables de las infracciones imputadas, deberán ser restituidos en el goce de sus derechos, es decir, reinstalados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y además se les deberán cubrir las percepciones que debieron haber percibido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

La única excepción para la suspensión temporal de los servidores públicos implicados en un procedimiento administrativo, consiste en la autorización que previamente deberá pedirse al Presidente de la República si el nombramiento del servidor público que se pretende suspender fue otorgado por el Titular del Poder Ejecutivo e igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió la ratificación de ésta.

#### **4.2.3 AUDIENCIA DE LEY**

En relación al procedimiento administrativo disciplinario, la ley de la materia, sólo se ocupa en su artículo 64, de regular tangencialmente la figura de la "audiencia", no obstante que el desahogo por parte de la autoridad constituye la parte más trascendente, tanto por lo que hace al interés jurídico del presunto infractor, como por la parte de quien representa el interés público. Sin embargo, podemos considerar, dadas las características particulares que acompañan al procedimiento administrativo de responsabilidades, que la finalidad que se pretende con el desahogo de la "audiencia de ley", como también se le llama, no es otro que la apropiada satisfacción de la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 Constitucional, que dicho sea de paso, ésta se integra a su vez por cuatro garantías: a) un juicio previo al acto privativo; b) seguido ante Tribunales previamente establecidos; c) con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales; y d) conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

El artículo 64, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, prevé que a la audiencia deberá comparecer un representante de la Dependencia en la cual desempeñe o haya desempeñado el cargo, empleo o comisión el servidor público presunto responsable. Relacionando esta disposición con lo establecido en el artículo 67 de la precitada Ley, resulta evidente que la autoridad incoactora está obligada a hacer del conocimiento a la Dependencia la celebración de la audiencia y ponerle a la vista las actuaciones que integren el expediente. El objeto de esta participación no se menciona en la ley; sin embargo, es lógico concluir que ésta sólo se circunscribe a la defensa de los intereses de la Dependencia o a proporcionar elementos que le permitan a la autoridad incoactora llegar a la verdad histórica acontecida, ya que de lo contrario equivaldría a permitir que el representante de la

Dependencia, haga las veces de defensor del servidor público presunto responsable, intervención que desde luego la Ley no autoriza.

El artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente contempla la presentación de pruebas y alegatos durante la audiencia, sin prever alguna otra etapa o formalidad; sin embargo, de conformidad con los artículos 66 y 68 de la Ley en comento, todas las resoluciones y acuerdos deberán constar por escrito y, así mismo, deberá levantarse acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, las que suscribirán quienes intervengan en ellas.

En esta tesitura, se levantará acta del desahogo de la audiencia, la que como tal, deberá contener ciertas características generales como son:

- El lugar, día y hora en que tiene verificativo;
- La declaración de apertura de la audiencia;
- Los datos generales de quienes comparecen y el carácter en que lo hacen;
- El apercibimiento al servidor público presunto responsable de las penas en que incurrirán quienes declaran con falsedad ante autoridad distinta de la Judicial;
- El requerimiento para señalar domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones.

En la práctica, con posterioridad a los datos generales, la audiencia se compone de diversas etapas, como son: la contestación que el servidor público haga a las imputaciones, el ofrecimiento de pruebas, la admisión y el desahogo de dichas pruebas, preguntas especiales y alegatos; las cuales se precisan a continuación.

#### **4.2.3.1 CONTESTACIÓN DE IMPUTACIONES**

Después de asentar en el acta de audiencia los datos generales, la autoridad incoactora leerá al compareciente los hechos irregulares que se le imputan y los preceptos legales presuntamente infringidos con su conducta.

En esta etapa, el servidor público estará en posibilidad de manifestarse en relación a los hechos imputados, ya sea

aceptándolos, aclarándolos, especificando circunstancias de tiempo, modo o lugar, o bien, negándolos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempla en su artículo 76 la figura de la confesión y los beneficios que con ella puede obtener el servidor público infractor, estableciendo:

“Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la presente ley, se procederá de inmediato a dictar resolución. A no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al interesado dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a la indemnización, esta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, separación o inhabilitación.”

Si bien es cierto, que de la lectura del precepto legal en cita se desprende que la ley toma en cuenta la confesión del servidor público, beneficiándolo sobre aquellos que pese a ser responsables de un acto irregular no lo aceptan; también lo es, que lo hace salvaguardando los derechos de quien haya resentido el perjuicio, estableciendo : *“...en lo que respecta a la indemnización, esta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción...”*.

#### 4.2.3.2 OFRECIMIENTO DE PRUEBAS

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en el artículo 64 fracción I, el derecho de los servidores públicos de ofrecer pruebas durante la audiencia; sin embargo, no establece qué pruebas serán admisibles, por lo que se puede apelar al principio de que para probar los hechos, es admisible cualquier medio de prueba que produzca convicción en el ánimo del juzgador, siempre y cuando tenga relación con los hechos y no vaya contra la moral o el derecho. La pruebas que se ofrezcan además de

relacionarse con los hechos o actos controvertidos que el oferente desee probar, deberán ser acordes con la naturaleza no jurisdiccional ni contenciosa sino autotutelar del procedimiento administrativo disciplinario.

Debido a la escasa y en ocasiones deficiente regulación procedimental que presenta la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación al procedimiento disciplinario, se ha venido recurriendo tanto por la autoridad incoactora como por los litigantes, a la figura de la supletoriedad. Al grado tal, que se había instituido como ordenamiento de aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La única alusión de la naturaleza supletoria, que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la encontramos en el artículo 45, al disponer: *"En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales. Así mismo se atenderán en lo conducente, las del Código Penal"*. Más allá de los aspectos discutibles o dudosos de este precepto, lo importante es precisar su aplicación y alcance.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos está estructurada en cinco Títulos, cada uno de ellos agrupa y regula temas de diversa índole, los cuales no mantienen una relación normativa entre sí, excepto el Título Primero, que por técnica legislativa contiene disposiciones generales que son complementarias al resto de los títulos. El artículo 45 es parte integrante del Capítulo IV, cuya denominación inequívocadamente indica que los numerales que lo comprenden tienen la finalidad limitada de servir de disposiciones comunes para los Capítulos II y III del Título Segundo, el cual se ocupa específicamente de regular los procedimientos instaurados ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia. No obstante que su imprecisa redacción pudiese dar la idea de que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Penales debe hacerse extensiva a toda la Ley, por sistemática y organicidad legislativa es evidente y lógico que la supletoriedad en comento sólo se circunscribe a las figuras del Juicio Político y a la llamada Declaración de Procedencia, pero de ninguna forma al procedimiento administrativo disciplinario regulado en el Título Tercero.



En atención a esta confusión, diversas tesis refirieron el Código Federal de Procedimientos Civiles como la disposición supletoria en el procedimiento disciplinario, por lo que durante la audiencia, únicamente eran aceptadas como pruebas, las referidas en dicho Código.

Sin embargo, en mayo de dos mil, fue publicado en el Semanario Judicial de Federación, Novena Época, Tomo XI, página 845, bajo el rubro **“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES, LA LEGISLACIÓN SUPLETORIA APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DERIVADO DE LA, ES EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO PENAL FEDERAL, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 45 DE DICHA LEGISLACIÓN Y NO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.-”**, el siguiente criterio jurisprudencial:

“De lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que en los casos no previstos por dicha ley en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y en lo conducente, el Código Penal Federal; por ende, si en dicho procedimiento se aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, ello es inexacto y violatorio de los artículos 14 y 16 constitucionales.”

En atención a ello, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dentro de los “Criterios Aplicables al Procedimiento Administrativo de Responsabilidades”, recientemente señaló:

“... algunas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, así como Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, interpretando incorrectamente el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual se encuentra colocado en el Título Segundo de dicha Ley, que se refiere al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, han resuelto que la legislación aplicable al procedimiento administrativo en forma supletoria es el Código Federal de Procedimientos Penales y en consecuencia han declarado la Nulidad de lo actuado al haber aplicado la autoridad instructora, el Código Federal de Procedimientos Civiles, por tanto, para evitar esta situación es

conveniente en lo subsecuente aplicar el Código Federal de Procedimientos Penales”.<sup>59</sup>

A partir de la emisión de dicho criterio Jurisprudencial se provocó cierto desorden dentro de las Contraloría Internas; en algunas, inmediatamente se procedió a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Penales, en otras, se siguió aplicando el Código Federal de Procedimientos Civiles; mientras que hubo otras en las que se llegó al punto de aplicar la legislación adjetiva que solicitara el servidor público involucrado.

Definitivamente este tema será una de las prioridades en las próximas reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, por el momento lo más conveniente, como ya dijimos, será admitir cualquier medio de prueba que produzca convicción en el juzgador, siempre y cuando tenga relación con los hechos y no vaya contra la moral o el derecho.

#### **4.2.3.3 ADMISIÓN Y DESAHOGO DE PRUEBAS**

Para la admisión de pruebas se debe tener presente que el objeto de las mismas lo constituyen los hechos o actos controvertidos, debiendo en consecuencia desecharse aquellas que no tengan relación con los hechos materia del procedimiento; en este sentido, la autoridad incoactora deberá considerar para su admisión que las mismas sean pertinentes, idóneas y congruentes.

De tal manera, ofrecidas las pruebas, la autoridad incoactora deberá pronunciarse sobre las mismas; ya sea admitiéndolas o desechándolas, en cuyo caso deberá fundar y motivar su determinación.

Antes del desahogo de las pruebas, es menester que la autoridad o el presunto responsable, según corresponda al tipo de prueba admitida, realicen los actos o diligencias que posibiliten, llegado el momento, su apropiado desahogo. Por ejemplo, a la autoridad incoactora corresponderá requerir a las áreas de la Administración competentes, la exhibición de las documentales que sin causa justificada no hayan sido expedidas oportunamente al presunto responsable.

---

<sup>59</sup> Guía y Reglas para la aplicación de sanciones previstas en el Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de falta. SECODAM. México 2000.

El desahogo de las pruebas constituye la última parte del periodo probatorio y consiste en el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas admitidas; actividades que en función del tipo de prueba por desahogarse, podrán ser sencillas o complejas. Así tenemos, que en relación a las pruebas documentales, es muy elemental su desahogo ya que por su propia y especial naturaleza no hay necesidad de realizar otros trámites; sin embargo, en otras pruebas como la testimonial o la pericial, cuyo desahogo requiere la observancia de un procedimiento especial, será necesario, para su preparación, señalar nuevo día y hora en que continuará la audiencia y serán desahogadas dichas pruebas.

#### **4.2.3.4 PREGUNTAS ESPECIALES**

Resulta oportuno mencionar, que la etapa que hemos referido como *"preguntas especiales"*, es sólo una práctica procesal que se ha implementado en algunos Órganos de Control durante el desahogo de la audiencia, en la cual para allegarse de mayores elementos de convicción, la autoridad incoactora realiza ciertas preguntas al servidor público involucrado, las cuales van enfocadas a determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos denunciados y así mismo, a la obtención de algunos datos personales del servidor público, mediante los cuales, además de esclarecer la verdad de los hechos, la autoridad incoactora podrá determinar los elementos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos deberán ser valorados al momento de imponer una sanción administrativa; claro está, en caso de que se haya determinado la responsabilidad del servidor público involucrado.

#### **4.2.3.5 ALEGATOS**

Continuando con el análisis de las implicaciones que se derivan de la figura que genéricamente se regula en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos ocuparemos del derecho que tiene el presunto responsable de presentar alegatos o tal y como dice la parte conducente de la fracción I del citado precepto *"... y alegar en la misma (audiencia) lo que a su derecho convenga..."*

La última de las etapas de la audiencia de ley, se compone por los alegatos, que son consideraciones que el servidor público o su defensor, hacen a la autoridad incoactora, ya sea de manera oral o escrita del porque resultan falsas o infundadas las imputaciones hechas en su contra.

Concluida esta etapa de la audiencia, se cerrará la misma, asentando la hora, o en su caso el día y hora en que se da por terminada y firmando al margen y al calce de la misma, todos los que en ella intervinieron. Una vez concluida la audiencia de ley de los servidores públicos presuntos responsables, y de conformidad con el artículo 64, fracción II, de la Ley de la materia, la autoridad deberá resolver dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Como es natural, en un procedimiento jurídico que pretenda ser justo, se deberá resolver de acuerdo a todas y cada una de las constancias que obren en autos y al resultado de las pruebas ofrecidas, por lo que con acierto señala la fracción III del artículo 64, como única excepción por la cual, aún concluida la audiencia, no se procederá a dictar la resolución correspondiente; y será cuando:

a) La autoridad no cuenta con los elementos suficientes para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad imputada, esto es, el estado que guarda el asunto es tan incierto que ni lo aportado y alegado por el presunto responsable resulta lo suficientemente sólido para absolverlo, como tampoco lo son aquellos elementos que sirvieron de soporte para imputar como presuntamente irregular una conducta determinada. En esta circunstancia y a efecto de no violentar el principio de seguridad y certeza jurídica, la autoridad deberá ordenar la práctica de investigaciones o diligencias complementarias que permitan despejar cualquier incertidumbre y esclarecer aquellos puntos oscuros, vagos o imprecisos; pero invariablemente estará obligado a hacer del conocimiento al presunto responsable el resultado de sus investigaciones y conclusiones, para que en su caso, manifieste lo que a su interés convenga.

La hipótesis que estamos analizando resulta un poco insólita, si recordamos que la autoridad disciplinaria es a quien corresponde reunir los elementos probatorios y quien, en base a éstos, imputa una presunta irregularidad, incoando el procedimiento disciplinario. En este aspecto, puede decirse que esta disposición no es otra cosa que

el implícito reconocimiento por parte del legislador a la autoridad disciplinaria, que ocasionalmente no tenga el cuidado en integrar debidamente el expediente correspondiente, con elementos objetivos y suficientes para hacer la imputación de una presunta infracción, dándole la posterior oportunidad de subsanar sus propias deficiencias; así podemos concluir que, si lo aportado por el presunto responsable es insuficiente para absolverlo; en la autoridad disciplinaria persistirán indicios de irregularidad que requieren ser fortalecidos o desvanecidos, y según los resultados que arroje la investigación que se realice y de lo que sobre el particular aporte el servidor público, la autoridad incoactora ahora sí podrá pronunciarse sobre el fondo del asunto radicado.

b) Que se adviertan elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable. Durante el desarrollo del procedimiento, en ocasiones pueden resultar otros actos y omisiones no considerados a su inicio, ya sea por la contestación que dé el servidor público o por los pronunciamientos que en su caso hubiese hecho el representante de la Dependencia a la cual está adscrito el presunto responsable. En tal caso, es conveniente que la autoridad inicie otro procedimiento disciplinario, ya que se está ante la presencia de un acto u omisión diverso de aquél que motivó el procedimiento, por tal razón, resulta apropiado y funcional dar tratamiento por separado, desvinculándose la suerte de uno en relación al otro.

c) Que se adviertan elementos que impliquen responsabilidad administrativa a cargo de otras personas. El acto u omisión que resultó lesivo a los intereses de la administración, puede tener por fuente generadora la conducta de un servidor público o derivarse de la participación de varios de ellos. En este sentido, es factible que en el desarrollo del procedimiento incoado a un determinado servidor público, se arrojen elementos que involucren la participación de otros servidores; de ahí entonces, que si aún no se ha dictado resolución, la autoridad podrá disponer la práctica de investigaciones y diligencias que le resulten necesarias para corroborar y fortalecer los elementos constitutivos de responsabilidad a otros servidores públicos, sujetando a estos últimos al mismo procedimiento disciplinario y reservándose para resolver hasta haber desahogado los procedimientos incoados a los otros servidores públicos.

Cuando la autoridad no enfrenta algunas de las hipótesis que se han desarrollado en los incisos anteriores, podemos presumir que cuenta con los elementos suficientes para resolver el fondo del asunto, razón por la cual ordenará cerrar la Instrucción, por no haber pruebas por desahogar o diligencias pendientes por realizar y turnará el expediente para su resolución.

### **4.3 RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA**

Una vez desahogada la audiencia, y contando con los elementos necesarios para esclarecer la verdad de los hechos, el procedimiento administrativo de responsabilidades deberá concluir con la emisión por parte de la autoridad incoactora de una resolución, a través de la cual procederá a determinar la absolución o imposición al servidor público responsable de la sanción administrativa correspondiente.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no prevé requisitos formales que deba cumplir la resolución disciplinaria; sin embargo, tomando en consideración que la misma producirá una afectación en la esfera jurídica del servidor, es imprescindible que se emita debidamente fundada y motivada; debiendo contar, como toda resolución definitiva, con los siguientes apartados:

**a) PREÁMBULO.-** Debe contener todos aquellos datos que permitan identificar plenamente el asunto, entre otros: lugar, fecha y autoridad que emite la resolución, nombre completo del servidor público, cargo desempeñado, la causa que da motivo al procedimiento y el número de expediente que se resuelve.

**b) RESULTANDOS.-** Es la descripción cronológica de las diferentes actuaciones practicadas en el expediente, ya fuesen por la autoridad, el presunto responsable y/o el representante de la Dependencia de que se trate. En esta relatoría se señalarán los datos que dieron origen a la integración del expediente, la irregularidad administrativa, la posición manifestada por el servidor público, sus afirmaciones o negaciones, las pruebas que hubiere ofrecido, los argumentos que haya esgrimido, las diligencias realizadas y constancias recabadas por la autoridad, la fecha y contenido de la o las audiencias; y así mismo, la fecha en que se cerró la instrucción. Es importante hacer notar que en este apartado la autoridad resolutoria no debe señalar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

**c) CONSIDERANDOS.-** Constituyen la parte medular de la resolución; en ella la autoridad resolutora analiza los antecedentes del asunto, establece los puntos de coincidencia y divergencia que se tengan con motivo de la defensa del servidor público en relación a las irregularidades imputadas, valorando los aspectos divergentes a la luz de las pruebas aportadas, contra aquellas que sirvieron de base para integrar el expediente, concluyendo categóricamente si son o no suficientes para desvirtuar las imputaciones en su contra. El análisis debe contener los razonamientos lógico-jurídicos que dan soporte a las conclusiones de la autoridad. Este es el lugar de la sentencia donde la autoridad vierte su criterio jurídico, en ella, se establece:

- La competencia del Órgano de Control para actuar;
- El estudio de la controversia planteada;
- La valoración de todas y cada una de las pruebas constantes en el expediente;
- El razonamiento respecto de la acreditación o no de la responsabilidad;
- El análisis de cada uno de los elementos que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, respecto de los servidores públicos cuya responsabilidad se haya determinado.

**d) PUNTOS RESOLUTIVOS.-** Consiste en una síntesis o extracto de la forma en que concluye la resolución. Los puntos resolutiveos deben guardar identidad estrecha con los RESULTANDOS y CONSIDERANDOS e incluso, en la práctica, generalmente se remite a estos últimos para efectos de hacer hincapié de las razones que sirvieron a la autoridad para resolver la controversia en la forma en que lo hizo; en ellos, se señalará el nombre completo del servidor público y la sanción que en su caso se le hubiere impuesto; así como la orden de la aplicación de la sanción por la unidad administrativa que corresponda y la notificación al servidor público.

Una vez que hemos analizado los apartados que deberá contener la resolución que se emita en el procedimiento disciplinario, debemos decir que esta resolución puede dictarse en dos sentidos: absolviendo o sancionando respecto de cada imputación.

### 4.3.1 ABSOLUTORIA

Tanto en la resolución absolutoria como en la sancionadora, la autoridad resolutora deberá vertir los razonamientos lógico-jurídicos que sustenten su decisión.

Comúnmente se emite una resolución absolutoria, cuando la autoridad administrativa, estimó que el servidor público no tiene responsabilidad administrativa por los hechos que se le imputaron, y por los cuales se llevó a cabo el procedimiento administrativo; sin embargo, también puede darse el caso que aún y cuando se haya determinado la responsabilidad del servidor público involucrado, este no sea sancionado, como a continuación se explica:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, una hipótesis de irregularidad administrativa consiste en "***abstenerse injustificadamente de sancionar a los infractores***", por lo que lógicamente ello implica que interpretando a contrario sensu dicho precepto, aún y cuando el servidor público haya **infringido** el Código de Conducta establecido en el artículo 47 de la precitada Ley y por ello sea considerado **infractor**, la autoridad podrá, abstenerse **justificadamente** de sancionarlo, como también lo establece el artículo 63 del ordenamiento legal referido, que a la letra dice:

"La Dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias de infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal"

En tal virtud, podemos concluir que la resolución no será sancionatoria cuando el Órgano de Control carezca de los elementos suficientes que acrediten la probable responsabilidad del servidor público involucrado o bien cuando acreditándolo, se abstenga en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de sancionar.

Los efectos jurídicos de la resolución absolutoria varían diametralmente de aquellas en las cuales se imponen sanciones;



pues mientras la primera adquiere el grado de inamovible e incombustible, la segunda en cambio trae aparejado el derecho del servidor responsable de inconformarse con la resolución emitida.

#### 4.3.2. SANCIONADORA

Para el caso de que la autoridad emita una resolución condenatoria, es decir, en la que señale que el servidor público es responsable de la irregularidad que se le imputa, se deberá determinar en relación a la infracción cometida, la sanción correspondiente.

El artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece como sanciones aplicables, las siguientes:

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

Aclarando que cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de uno a diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años, si excede de dicho límite o si se trata de conductas **graves** de los servidores públicos.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece en que consiste cada una de estas sanciones, por lo que daremos una breve explicación de cada una de ellas.

**El apercibimiento.-** Conforme al artículo 43 del Código Penal para el Distrito Federal, consiste en *“la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”*.

En tal virtud, podemos decir que el apercibimiento esencialmente es preventivo y constituye la prevención que dirige el órgano competente al servidor público para que se abstenga de cometer con sus actos u omisiones una conducta irregular, so pena de incurrir en responsabilidad y hacerse acreedor a una sanción mayor.

**La amonestación.-** El artículo 42 del ordenamiento penal referido la define como *"la advertencia que el Juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere"*.

Podemos decir entonces, que la amonestación es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función; sin embargo, la imposición de esta sanción obedece a las características de la responsabilidad, pues puede decirse que se considera como "leve".

Tanto el **apercibimiento** como la **amonestación** pueden ser públicos o privados. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo como órgano facultado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para dictar los lineamientos y políticas generales en la aplicación de la Ley, ha emitido entre otros documentos, una guía para la aplicación e interpretación de la Ley. En este documento denominado *"Guía para la aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público"* señala que las modalidades de apercibimiento y amonestación se deben entender de la siguiente forma: *"...es **privado** el apercibimiento o la amonestación que realiza la autoridad en forma verbal sin que deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente, en virtud de la escasa importancia del asunto; en tanto que será **público**, cuando la autoridad estime que la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito o integrados al expediente del servidor público de que se trate"*.

Este criterio es objetable en atención a que por una parte, habiéndose iniciado un proceso administrativo disciplinario es requisito indispensable su conclusión; acto que se logra mediante la resolución firme y por escrito que emite el Titular del Órgano competente, ya que si se hiciera en forma verbal no existiría la evidencia de la actuación de la Unidad Administrativa que conoce de

la responsabilidad y parecería que el caso quedó inconcluso. De igual forma, es mandato Constitucional que todo acto de autoridad deba emitirse por escrito debidamente fundado y motivado. Y por la otra subsiste el hecho, de que habiendo sido sancionado previamente el servidor público, no se le considere reincidente en caso de que incurra en otra responsabilidad, pues la falta de constancia impediría acreditar la reincidencia.

**La suspensión.-** Es la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.

**La destitución.-** Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y que deja sin efecto el nombramiento que formaliza su relación con el Estado.

**La Sanción Económica.-** Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos.

Esta sanción está íntimamente relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, en tanto que como producto de su conducta infractora, está obligado a reparar el daño, satisfacer los perjuicios y pagar la sanción económica con bienes de su propiedad que alcancen a cubrir estos conceptos.

**La Inhabilitación.-** La última sanción administrativa que contempla la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión dentro del servicio público.

Cuando se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro indebido o cause daños y perjuicios, será de uno hasta diez años si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años, si excede dicho límite.

Sin embargo, para poder determinar cuál de estas sanciones se impondrá al servidor público infractor, además de tomar en cuenta la infracción de que se trate, el Órgano de Control, deberá valorar los

elementos que establece el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

#### **4.3.2.1 ELEMENTOS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Aún cuando el Órgano de Control haya acreditado que existe irregularidad administrativa por parte de un servidor público, el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, impone como obligación para determinar e imponer la sanción, valorar los siguientes elementos:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o las que se dicten con base en ella.

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y;

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

Elementos éstos, que en muchas ocasiones sirven para justificar los abusos por parte de la autoridad incoactora más que para determinar la justa sanción que al caso concreto correspondería como en el siguiente capítulo se analiza.

## **CAPÍTULO QUINTO**

### **LA INSEGURIDAD JURÍDICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ANTE EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

## **5.1 INEFICACIA DE LOS ELEMENTOS DEL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

El fin de que la autoridad incoactora tome en cuenta cada uno de los elementos referidos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para imponer una sanción administrativa, no se establece en dicha Ley; sin embargo, es de entenderse que son valorados a efecto de individualizar la sanción que al caso corresponda por los actos u omisiones irregulares desplegados; pues aún y cuando en los mismos hubieren intervenido dos o más servidores públicos, la situaciones y condiciones en que se encontraban cada uno de ellos pudo ser diferente; por lo que aún cometiendo la misma conducta, la sanción no será igual.

Sin embargo, esto que pudiere considerarse una actitud justa por parte del legislador, ha venido a terminar en un "abuso" disfrazado como "facultad discrecional", para que la autoridad incoactora justifique una sanción que ya había determinado, previa la valoración de dichos elementos.

No debemos perder de vista, que dentro de todos los procedimientos que pudieren llevarse en cualquier Órgano de Control, existen aquellos que son considerados "*especiales*", ya sea por la irregularidad de que se trate, o por el servidor público que se encuentra involucrado. Estos asuntos a que nos referimos, revisten una trascendencia más que administrativa, social, pues la línea que se debe seguir en cada uno de esos casos contiene un trasfondo que si bien es cierto nada tiene que ver con lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos nos marca, también lo es, que es esta Ley la que permite que el Estado a través de sus representantes imponga sanciones que no se justifican con la irregularidad que se cometió.

Ahora bien, desde mi punto de vista, la ineficacia de los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos radica en la falta de lineamientos para su valoración y no en sí en su existencia, pues al cambiar las circunstancias específicas para cada uno de los servidores públicos, la individualización de la sanción resulta del todo pertinente, por lo que al establecer los lineamientos en que deberán valorarse estos elementos, se evitará que la autoridad incoactora tratándose de situaciones iguales los valore de forma diferente.

Para ello, primeramente debemos entender a qué se refiere cada una de las fracciones que dispone el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y porque resulta ineficaz su aplicación.

### 5.1.1 GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD

El primer elemento a que se refiere el dispositivo en cuestión y sin duda el más aludido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la **gravedad de la responsabilidad**.

Es cierto que algunos de los elementos que se mencionan en el artículo 54 de la Ley de la materia, pueden entenderse por sí mismos, y únicamente es necesario que se determine en qué sentido deben valorarse, como es el caso de las circunstancias socioeconómicas del infractor; sin embargo, existen otros elementos en los que pese a entenderse como deben valorarse, resulta **necesario que se especifique** en qué consisten.

Tal es el caso de la **gravedad de la responsabilidad en que incurra el servidor público**, pues aún cuando resulta obvio que entre más grave sea la conducta mayor será la sanción, no existen los parámetros para conocer qué conducta debe ser considerada como grave y cual no.

Ahora bien, no obstante que se ha estimado que la infracción a la disciplina administrativa es una falta de carácter leve, puesto que no trasciende el ámbito de la Administración; tanto cualitativa como cuantitativamente, pueden darse diferencias entre las conductas infractoras en el ámbito administrativo.

Así encontramos que en la legislación y en la doctrina se hace referencia a las infracciones mayores y graves, las cuales deberán diferenciarse en razón de las características particulares que presentan como su comisión, peligrosidad y efectos del daño causado.

En nuestro sistema jurídico, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el criterio de responsabilidades mayores, para delimitar la competencia entre las Contralorías Internas de las Dependencias y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, estableciendo en su artículo 62, lo siguiente:

“Si de las investigaciones y auditorías que realice la Secretaría apareciera la responsabilidad de los servidores públicos, informará a la contraloría interna de la dependencia correspondiente o al coordinador sectorial de las entidades, para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuera de su competencia. **Si se trata de responsabilidades mayores** cuyo conocimiento sólo compete a la Secretaría, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ello al Titular de la dependencia y a la contraloría interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades”

La gravedad, resulta un elemento tan importante, que la Ley de la materia establece la obligación de valorarla para determinar la sanción que corresponda al infractor, la prescripción, e incluso para que la autoridad pueda abstenerse de sancionar una conducta irregular.

Sin embargo, el único elemento que existe en la Ley y que podría servir de punto de partida para diferenciarla, es el término establecido para la prescripción de las facultades para sancionar la comisión de las infracciones administrativas, que conforme al artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos puede ser de uno a tres años, con base en el contenido económico de la falta, de tal forma, que las infracciones leves serían las que prescriben en un año y las graves en tres, como a continuación se refiere:



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

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

II.- En los demás casos prescribirá en tres años...”

Como podemos observar, el principio de cuantificación, parte de una cantidad determinada del daño o perjuicio que la conducta ocasionó. Esta cantidad esta sujeta al criterio del legislador, quien la establece con parámetros determinados, generalmente, en salarios mínimos mensuales.

Como excepción a la regla, el criterio de cuantificación también es considerado por el legislador de acuerdo con el salario mínimo diario; como es el caso del artículo 63, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que dispone:

“La dependencia y la secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federa”.

Sin embargo, independientemente de fijar las cantidades en salarios mínimos diarios o mensuales, el punto de vista económico, como único elemento para establecer la gravedad de una conducta, resulta inadecuado, pues sólo pueden considerarse las infracciones en que se hayan causado daños o generado beneficios económicos al servidor público infractor, con lo cual se dejan de incluir otras violaciones a las obligaciones que impone el artículo 47 de la Ley, que sin tener un contenido económico pueden llegar a vulnerar valores fundamentales, como la lealtad, la honradez, la imparcialidad y la eficacia.

No debemos perder de vista que existen infracciones que pese a no tener un contenido cuantitativo, si han sido sancionadas por la autoridad como conductas graves, por lo que este criterio no puede ser el único a seguir ya que carece de eficacia en su aplicación.

De todo lo narrado con anterioridad, podemos concluir, que la **gravedad de la responsabilidad en que incurra un servidor público** resulta ser uno de los aspectos más importantes en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por sus múltiples aplicaciones; sin embargo, nos encontramos ante la incertidumbre de lo que debe entenderse por **infracción grave**, ya que la Ley no contiene ningún elemento expreso que permita determinarla; siendo precisamente en este aspecto en el que radica su ineficacia, pues aún cuando se reconozca la trascendencia de su existencia, mientras no se establezcan los parámetros de medición de nada sirve su presencia en la Ley de la materia.

### 5.1.2 CONVENIENCIA DE SUPRIMIR PRÁCTICAS QUE INFRINJAN DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Al referir este punto, resulta evidente que el legislador estableció como obligación a la autoridad incoactora del procedimiento administrativo disciplinario, analizar cuál es el beneficio para el Estado al suprimir las conductas que resultan infractoras del código de conducta establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, no debemos perder de vista que cuando la autoridad se encuentra valorando los elementos del artículo 54 de la Ley de la materia, es porque previamente ha determinado la existencia de una irregularidad administrativa, por lo que la valoración de los referidos elementos, únicamente será con el fin de determinar la sanción aplicable; en tal virtud, **si se va a sancionar el acto u omisión en que incurrió el infractor, lógico es que la conducta desplegada infringió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y por ende resulta conveniente suprimirla**; pues afirmar lo contrario sería tanto como sancionar una conducta que es conveniente repetir.

En razón de lo anterior, es por lo que, la parte final de la fracción I, del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a que nos referimos, a mi parecer resulta ociosa, pues no creo que pueda darse la ocasión en que se sancione a un servidor público por actos u omisiones que no sea conveniente suprimir; por lo que el elemento a que nos referimos resulta del todo ineficaz, ya que siempre será conveniente suprimir practicas que infrinjan de cualquier forma las disposiciones de la Ley de la materia o las que se dicten con base en ella.

### **5.1.3 CIRCUNSTANCIAS SOCIOECONÓMICAS DEL SERVIDOR PÚBLICO**

Desde el punto de vista gramatical, el término "*circunstancia*" significa de manifiesta utilidad, pues refiere todo aquello que se encuentra unido, como accesorio, a alguna persona o cosa y que nos brinda un panorama más amplio en su apreciación. De tal manera, las circunstancias socioeconómicas a que hace alusión este elemento del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos refieren el nivel social, y económico que rodea al servidor público y que comprende algo incidental de él.

Para analizar este punto, debemos comenzar por entender que los seres humanos en sus relaciones sociales desempeñan diversos papeles y ocupan posiciones distintas, es decir cada uno despliega diferentes roles y ocupa un status.

El rol, podemos entenderlo como el conjunto de actividades realizadas por un individuo en el desarrollo de una acción social, por ejemplo, a lo largo de su vida, un individuo puede desempeñar numerosos roles, muchos de los cuales se suponen en un mismo momento o periodo de su existencia, ya que simultáneamente puede asumir los roles de padre, esposo, militante de un sindicato, servidor público, etcétera; ocupando un status dentro de cada uno de esos roles.

Por cuanto hace al nivel socioeconómico del individuo, en su rol de servidor público, es valorado por la autoridad de acuerdo a la posición social y económica en que se encuentra, tomando como base, el grado de preparación académica y las percepciones que mensualmente recibe.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece si el nivel socioeconómico del servidor público deberá valorarse como agravante o atenuante para la determinación de la sanción correspondiente; y menos aún, dispone los parámetro para distinguir el nivel de que se trate; por lo que resulta conveniente que en la Ley de la materia se disponga lo conducente.

#### **5.1.4 NIVEL JERÁRQUICO, ANTECEDENTES Y CONDICIONES DEL INFRACTOR**

La fracción tercera del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece tres elementos diferentes: **el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.**

El primero de los elementos mencionados consistente en el **nivel jerárquico**, el cual impone a la autoridad la obligación de valorar, para determinar la sanción que al caso corresponda, el nivel que ocupa el servidor público dentro de la estructura escalonada de la Institución en la cual presta sus servicios.

Para valorar este elemento, se toman en cuenta los diferentes niveles que ocupan los servidores públicos dentro de una Institución y que los colocan en una situación de subordinación, unos frente a otros, y aún cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no especifica cuando será valorado este elemento como agravante o atenuante, lo más sensato es considerar que entre más alta sea la jerarquía del servidor público, mayor será la sanción que se le imponga, en atención a lo siguiente:

Según el nivel jerárquico que ocupe un servidor público, mayor será la responsabilidad que se le asigne para el desempeño de su empleo, cargo o comisión y por ende, mejores las percepciones que recibirá en comparación de los servidores públicos que se encuentran bajo su supervisión; por lo que de igual forma, al incurrir en un acto u omisión contraventor del código de conducta establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción deberá ser superior.

Resulta conveniente hacer notar, que para poder determinar el nivel jerárquico que ocupa un servidor público dentro de una Institución o de la Administración Pública en general, la autoridad

incoactora debe contar con los parámetros que le permitan marcar rangos o escalas de distinción; siendo necesario, que al igual que en el elemento socioeconómico, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezca los parámetros que permitan su diferenciación.

El segundo de los elementos mencionados en la fracción III del artículo 54 de la Ley de la materia, se refiere a **los antecedentes**, entendiéndolo como tal, todas aquellas acciones anteriores que sirven para juzgar hechos posteriores y que han quedado plasmadas en el expediente personal del servidor público.

Los antecedentes ponen de manifiesto la forma en que se ha desempeñado el servidor público a lo largo de su carrera; este historial puede ser bueno o malo, por lo que aún y cuando no se señale en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en qué sentido deberá valorarse este elemento, resulta evidente que si los antecedentes son positivos, el juzgador deberá tomarlos en cuenta para imponer al infractor una sanción benigna, mientras que en caso contrario, la autoridad deberá imponer al servidor público una sanción mayor.

Si afirmamos que el historial del servidor público a lo largo de su carrera constituye sus antecedentes, resulta lógico pensar que como parte de los mismos, la autoridad debería valorar el tiempo transcurrido desde el día en que el servidor público ingresó a la Institución en que se encuentra prestando sus servicios, hasta la fecha en que incurrió en la irregularidad por la cual se le sanciona; es decir, la **antigüedad** en el servicio; sin embargo, este último elemento erróneamente se encuentra contemplado en una fracción independiente del precepto legal en estudio.

Por lo tanto, podemos afirmar que al constituir los antecedentes el género y la antigüedad la especie, resulta innecesario que se estudien en distintos apartados.

Finalmente, el último de los elementos que establece la fracción III del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos refiere a **las condiciones del infractor**; debiendo entender como condición, el estado en que se encuentra una persona o cosa.

Ahora bien, si en el caso concreto las condiciones expresamente califican al servidor público infractor, éstas podrían ser mentales, físicas, espiritual, emocionales, etcétera, olvidando el legislador señalar a cual de todas estas condiciones debería aludir la autoridad para determinar la sanción que al caso corresponda, por lo que en este sentido resulta del todo inadecuado que se contemple la valoración de un elemento que niquiera se ha determinado en qué consiste.

En tal virtud, la existencia o inexistencia en la Ley de la materia de este elemento, resulta irrelevante.

#### **5.1.5 CONDICIONES EXTERIORES Y MEDIOS DE EJECUCIÓN**

La fracción IV del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, comprende dos elementos a saber, las **condiciones exteriores** y los **medios de ejecución**.

Las **condiciones exteriores** forman el marco circunstancial en que el acto u omisión irregular tuvo verificativo; al valorar este elemento, la autoridad deberá tomar en cuenta el lugar, tiempo y circunstancias en que se actualizó la irregularidad.

No es óbice mencionar, que la utilidad en la valoración de este elemento puede percibirse sólo en tratándose de ciertas conductas, por ejemplo, si a un servidor público se le imputa haber incurrido en negligencia por no dar trámite a determinados asuntos; y de las constancias de autos se desprende que existían excesivas cargas de trabajo, que no existían los elementos materiales y humanos para abatir el rezago, etcétera, todos estos elementos deberán aminorar la sanción, pues fueron condiciones que independientemente del esfuerzo, dedicación y eficiencia del servidor público responsable, provocaron que la irregularidad se consumara; ahora bien, si en cambio, la irregularidad consiste en que el servidor público continuamente utilizaba los recursos que tenía asignados, como lo es por ejemplo la computadora, para cuestiones diversas a las que debían ser utilizadas, en este caso las condiciones exteriores resultan intrascendentes para el caso concreto.

Por lo tanto, la valoración de las condiciones exteriores quedará sujeta al caso concreto, determinando la autoridad las ventajas o desventajas del servidor público infractor para incurrir en la irregularidad administrativa por la cual se le va a sancionar.

El segundo de los elementos de la fracción en estudio, se refiere a los “**medios de ejecución**”, debiendo entenderlos como todo aquello que sirve o es utilizado por el servidor público para llevar a cabo la conducta irregular.

Estos medios pueden ser de cualquier tipo, únicamente basta que permitan al servidor público concretar el acto irregular; tal es el caso de un servidor que se encuentra encargado de la cancelación de créditos fiscales, quien a cambio de beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga por el desempeño de su función, utiliza las claves de acceso a los sistemas de cómputo para cancelar créditos.

No debemos perder de vista que no siempre podemos valorar los “medios de ejecución”, pues existen casos en los cuales aún y cuando se incurra en una irregularidad administrativa, esta es resultado de actos u omisiones cometidos de manera imprudencial o por simple negligencia; y si bien es cierto que también estas conductas deben ser sancionadas, dicha sanción no será tan severa como para aquel servidor público que de manera intencional concretó el acto irregular infractor del código de conducta establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este sentido, podemos afirmar que en la práctica, los medios de ejecución, son valorados por la autoridad precisamente para evaluar si la conducta del servidor público responsable fue o no intencional, siendo este elemento, al igual que la gravedad, un factor importante para la determinación de la sanción aplicable, por lo que la omisión del legislador de emitir los lineamientos bajo los cuales deberán ser valorados, pone en detrimento su eficacia.

### 5.1.6 ANTIGÜEDAD DEL SERVICIO

El quinto elemento que señala el dispositivo de referencia es la **antigüedad del servicio**; respecto a este tema, primeramente debemos decir que la redacción utilizada por el legislador resulta errónea, pues no es lo mismo la antigüedad **del servicio** que **en el servicio**, en atención a lo siguiente:

Si decimos que se trata de antigüedad **del servicio**, debemos entender como tal, el tiempo que tiene la Institución o Área de que se trate, de ejercer las facultades inherentes a la misma, por ejemplo, podemos decir que las Contralorías Internas tienen 4 años de servicio; mientras que, si hablamos de antigüedad **en el servicio**, nos estamos refiriendo al tiempo que tiene el servidor público de desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, siendo en este último sentido en el que debe valorarse el elemento en cuestión, pues el primero de los mencionados, no tiene trascendencia alguna para que la autoridad determine la sanción que corresponda al servidor público responsable.

Por lo tanto, aún y cuando no existe aclaración alguna al respecto, es de entenderse que el mencionado elemento se refiere a la antigüedad que el servidor público lleva en el servicio, por lo que entendiendo así esta fracción, la analizaremos a continuación:

La antigüedad que un servidor público tenga en el desempeño de su servicio, en muchas ocasiones explica el por qué de la comisión del acto irregular; es decir, evidencia la falta de experiencia de un servidor público en el desempeño de sus funciones; cabe mencionar, que su existencia está por demás si tomamos en cuenta que, como mencionamos en párrafos anteriores, la antigüedad debe formar parte de los antecedentes del infractor, por lo que resulta un tanto reiterativo.

Independientemente de lo anterior, resulta importante establecer la necesidad de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determine el sentido en que este elemento deberá valorarse, pues de las fracciones del artículo en estudio, es la que puede ser manipulada con mayor facilidad por la autoridad.



Es oportuno señalar que desde la propuesta de creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se realizó un comentario al respecto; es así que en la Cámara de Diputados durante la citada propuesta de creación se dijo lo siguiente:

“...dice así el Artículo 54 y aquí solamente tengo una objeción, dice: “entre otras atenuantes o agravantes, la antigüedad en el servicio”. Yo le quería preguntar al doctor Rocha si es posible que nos conteste después o a los señores senadores, que no se les puede ya ni hablar no tocar con el pétalo de una rosa, si aquí la antigüedad en el servicio se considera atenuante o agravante, porque el ser viejo en un empleo puede darme todo el conocimiento del manejo público, y si incurre en una sanción sería una agravante, o a lo mejor por ser viejo constituye una atenuante. Tendríamos que aclarar si la antigüedad en el servicio se le considera esta ley como atenuante o como agravante, puesto que es una circunstancia que se va a tomar en cuenta al individualizar la pena, como dijeron en el Código Penal...”

Sin embargo, como podemos percatarnos del análisis de la Ley en estudio, la opinión que al respecto se emitió no fue tomada en cuenta, por lo que en atención a esta deficiencia, en múltiples ocasiones la autoridad ha valorado de manera arbitraria y manipuladora este elemento.

### 5.1.7 REINCIDENCIA

La palabra reincidencia de origen latino “*reincidere*”, significa recaer o volver a, y da sus perfiles a la institución penal con la que se ha pretendido singularizar el fenómeno jurídico de la “*reiteración*” del proceder delictivo.

De acuerdo a su significación jurídica, la **reincidencia** fue considerada como razón justificativa para la imposición al delincuente de penas más severas, en virtud precisamente de su conducta antisocial reiterativa; es así que la Ley Penal en su artículo 20 considera que hay reincidencia: “siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier Tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas por la ley”

La razón de la exigencia de una *sentencia anterior*, que el reo *hubiere cumplido*, se ha considerado requisito esencial para la reincidencia, y aunque algunos juristas y criminólogos consideraron inconsecuente la prescripción en la reincidencia, al estimar que en cualquier tiempo debe aplicarse la agravación por la reiteración en el delito, la idea ha tenido poco éxito; la mayoría de las legislaciones penales reconocen la eficacia del transcurso del tiempo para hacer desaparecer la agravación de la pena, lo cual ocurre en nuestra legislación penal, que ordena que la comisión del nuevo delito tenga realidad *antes de que transcurra, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena impuesta*, salvo las excepciones fijadas en la Ley.

Es importante mencionar, que aún cuando la reincidencia es una figura contemplada en el procedimiento administrativo disciplinario, su presencia en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es únicamente enunciativa, pues no señala qué debe entenderse como tal, los casos de su aplicación y la existencia o inexistencia de su prescripción.

Además de lo anterior, la Ley de la materia deberá disponer si la reincidencia será *genérica* o *específica*; es genérica cuando los delitos que la originan *son de diferente naturaleza* o, como se expresa comúnmente, cuando después de la primera sentencia se comete otro delito de distinta estructura típica o de índole diversa; en tanto que será *específica* si requiere la comisión de *delitos de la misma índole*.

En este contexto, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no existen elementos que permitan a la autoridad distinguir si habrá reincidencia al infringir cualquier obligación establecida en el artículo 47 de la Ley en estudio o únicamente cuando de nueva cuenta se infrinja la misma fracción del precepto legal en cita por la cual previamente fue sancionado.

#### **5.1.8 MONTO DEL BENEFICIO, DAÑO O PERJUICIO ECONÓMICOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES**

Finalmente, se deberá tomar en consideración **el monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de obligaciones**, el cual resulta ser un factor determinante para que la autoridad imponga la sanción económica que al caso corresponda,

formando parte, además, de los elementos considerados para determinar la gravedad del ilícito.

La imposición, en su caso, de una sanción económica deberá estar íntimamente ligada con los demás elementos que especifica el artículo que se comenta, esencialmente con el nivel socioeconómico del infractor y los medios de ejecución, en razón de lo siguiente:

Para que un servidor público infractor obtenga un beneficio o cause un daño o perjuicio, necesariamente tuvo que actualizarse alguna de estas conductas:

1.- Que el servidor público de manera intencional hubiese obtenido un beneficio adicional a las contraprestaciones que el Estado le otorga por el desempeño de su función, ya sea del patrimonio del Estado o bien de algún particular; o,

2.- Que sin la intención de afectar a nadie, el servidor público por simple negligencia, hubiere causado daños sin obtener beneficio alguno.

Como podemos observar, en ambos casos se ha provocado un daño, por lo que deberán ser valorados expresamente de acuerdo al último de los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; sin embargo, para esta valoración, resulta necesario concatenar los elementos a que nos referimos con anterioridad, esto es, los medios de ejecución y el nivel socioeconómico del infractor; atendiendo a los siguientes razonamientos:

En el primero de los casos mencionados, el servidor público realizó argucias a efecto de obtener un beneficio, por lo que su conducta fue del todo intencional; mientras que en el segundo, el servidor público no trató de causar algún daño, tal vez no tuvo el debido cuidado o carecía de la pericia necesaria para desempeñar la función que le fue encomendada, pero el daño causado, ni fue intencional, ni obtuvo algún beneficio por el acto u omisión en que incurrió; por lo tanto, la sanción económica que en su caso se imponga deberá de estar acorde a estos elementos.

Una vez que se ha explicado la necesidad de concatenar la intencionalidad, proseguiremos con la necesidad de valorar el nivel socioeconómico del servidor público, por lo que volviendo a los casos planteados, tenemos lo siguiente:

Si hablamos de un servidor público que infringiendo la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, obtiene beneficios, estamos en el entendido de que por lo menos cuenta con esos beneficios que obtuvo y que por ende podrá resarcirlos; sin embargo, qué pasa con aquél servidor público que por negligencia causó un daño; en este caso, no siempre cuenta con un nivel socioeconómico que le permita resarcir el daño que causó, es más, en la mayoría de los casos se trata de servidores públicos de los niveles jerárquicos más bajos, con mayor número de dependientes económicos, poca antigüedad en el servicio, y sin bienes personales con los cuales pudiera responder frente al Estado por su conducta.

De acuerdo a estos razonamientos, es por lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos debe establecer la obligación a la autoridad de valorar los elementos a que refiere su artículo 54 de manera conjunta.

## **5.2 CONSECUENCIA DE SU APLICACIÓN**

Como pudimos percatarnos en el punto que antecede, la limitada redacción del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deja abierta la posibilidad a la autoridad incoactora de valorarlo en la forma en que estime conveniente.

Puede decirse que el fin de valorar los elementos del precitado artículo 54, radica en la individualización de la sanción, basándose no sólo en la irregularidad en que incurrió el servidor público, sino en las condiciones y circunstancias específicas que de manera secundaria pudieren agravar o atenuar la responsabilidad en que incurrió; lo anterior, para el efecto de que la sanción impuesta sea la más justa, como lo menciona el doctrinario Otto Mayer, quien refiere:

“...el poder disciplinario no lleva ante los ojos una venda por cuyas estrechas aberturas sólo se ve una parte de la realidad, aquella que ve la materia de la infracción disciplinaria, sino que tiene en cuenta también los antecedentes meritorios y la perspectiva de enmienda que el culpable pueda ofrecer, el daño

inferido por el castigo al nombre del funcionario, el mal ejemplo que, por otro lado, podría causar su impunidad en los otros funcionarios; en fin, todo lo que la prudencia política puede hallar digno de consideración<sup>60</sup>

La postura anterior, es lo que podría considerarse que teóricamente buscó insertar el legislador en la creación del artículo 54 de la Ley en estudio; sin embargo, para la valoración de los elementos que contempla dicho dispositivo legal, no se fijaron los lineamientos que permitan determinar la forma en que deberán ser aplicados, permitiendo a la autoridad resolutora actuar en forma "discrecional", como también lo menciona el autor Carlos María Saenz al puntualizar que:

"En la aplicación de la pena disciplinaria se tienen presentes las circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad que se libra, generalmente, a la apreciación discrecional de la autoridad competente que tomará en cuenta, entre otras, la personalidad moral del funcionario, sus antecedentes y condiciones personales, las reincidencias en que hubiere incurrido, las penas cumplidas y su conducta privada".<sup>61</sup>

Retomando lo referente a la apreciación discrecional que establece el autor María Saenz, es oportuno mencionar que en muchas ocasiones esa discrecionalidad redundaría en detrimento del servidor público responsable; pues aún cuando el Órgano de Control está obligado a realizar la valoración de los citados elementos; la libertad que se le concede para determinar el sentido y alcance en su valoración, le permite pronunciarse a favor o en contra del servidor público a sancionar según lo deseé.

Es cierto que esa *libertad para actuar* de que hablamos en líneas anteriores es relativa, si tomamos en cuenta que el funcionario que habrá de ejercer esta facultad, debe estar en el supuesto contemplado por la Ley, que le permita realizar dicha función de acuerdo a su competencia y, de manera primordial, debe apegarse a lo dispuesto en la misma; sin embargo, lo fundamental que se debe tomar en cuenta, no es el hecho de que se cumpla con lo establecido en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los

<sup>60</sup>Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Op. cit. pág. 186.

<sup>61</sup>Idem.

Servidores Públicos, sino que la movilidad que este precepto legal permite, provoca que no siempre se cumpla con los fines de interés general con miras a los cuales debe actuar todo órgano del poder público, en atención a lo siguiente:

Si el Órgano de Control, con arreglo a las formalidades legales, y según el procedimiento previsto, valora respecto del servidor público responsable: la gravedad de la responsabilidad en que incurrió, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley de la materia o las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico; los antecedentes; las condiciones del infractor; las condiciones exteriores; los medios de ejecución; la antigüedad del servicio; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y, el monto del beneficio, daño o perjuicio derivados del incumplimiento de obligaciones para determinar la sanción-correspondiente, podemos decir que externamente esta valoración tiene toda la apariencia de legalidad; sin embargo, no siempre es así, pues en algunas ocasiones, indagando en el fondo del asunto, puede apreciarse que la valoración de los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha conducido a un fin distinto.

Tal es el caso de la resolución emitida el 11 de diciembre de 1997, en donde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo inhabilitó a José Pablo Chapa Bezanilla para desempeñarse en el servicio público por quince años, en virtud de no conducirse con verdad en su Declaración Patrimonial; en esta resolución, puede apreciarse la intención justificativa en la valoración de los elementos del artículo 54 de la Ley de la materia, pues en lo conducente se asentó:

“...Al quedar debidamente acreditado que José Pablo Chapa Bezanilla, exfiscal especial de la Procuraduría General de la República, incurrió en responsabilidad administrativa al no conducirse con verdad en sus declaraciones de situación patrimonial en forma reiterada, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo le impuso una inhabilitación de quince años para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Para imponer dicha sanción, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) tomo en cuenta la gravedad de la infracción del

inculpado como servidor público, su falta a la verdad en sus declaraciones de situación patrimonial, omisión que es grave de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y porque con esa conducta provocó el relajamiento y desdén al orden jurídico administrativo, "vulnerando con ello los principios de legalidad, honradez y lealtad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que debe salvaguardar todo servidor público".

También se consideraron la preparación académica y experiencia del infractor, ya que por ser Licenciado en Derecho es conocedor de la materia y perito en la interpretación y aplicación de la Ley, además de tener experiencia en la Administración Pública que data del 16 de septiembre de 1978 y ha ocupado mandos superiores desde 1983, por lo cual "se acreditó que tenía pleno conocimiento de todas sus obligaciones como servidor público".

Respecto a su responsabilidad como Fiscal Especial en la Procuraduría General de la República, se precisa lo siguiente:

"En el último cargo que desempeñó, es indudable que la imagen pública adquiere relevancia y trascendencia sociopolítica y jurídica; por ello, debió conducirse con veracidad y en consecuencia, en sus declaraciones patrimoniales debió revisar, corregir, completar o desaprobar los datos que se asentaron en ella y al no haberlo hecho así se apartó del debido cumplimiento de sus obligaciones, lo que resulta verdaderamente grave, porque no sólo tiene la preparación profesional, experiencia, medios materiales y económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones; razón por la que al no hacerlo, deterioró la buena imagen que debe tener todo servidor público; circunstancias que, además de causar desorden administrativo, obstaculizó los mecanismos de registro, control y seguimiento de la evolución de su patrimonio, mecanismo indispensable para que el Estado vigile, verifique y supervise que los servidores públicos se conduzcan con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, igualdad y eficiencia, elementos valorativos que son el espíritu de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Al hacer mención de las circunstancias económicas en que se desarrolló Chapa Bezanilla, se precisa que de acuerdo con la información de su expediente personal, hasta la segunda quincena de noviembre de 1996 tenía un sueldo neto al mes por servidor público de cuatro mil 351.34 pesos, un reconocimiento mensual de 15 mil 729.25 pesos, lo que da un total de 20 mil 110.59 pesos que sumado a otros ingresos le proporcionaban un nivel socioeconómico alto, lo que evidencia que pudo tener los medios necesarios para formular con veracidad su situación patrimonial.

Entre las irregularidades imputadas a José Pablo Chapa Bezanilla destacan en la declaración inicial del 6 de enero de 1995 la información sobre su desarrollo laboral no coincide con la proporcionada en declaraciones anteriores sobre ese particular, también omitió manifestar la tarjeta de crédito Banamex 5290010167287793, Confia 009-310508-8, Cuenta Productiva Banpais 625/103013/9, Cuenta Maestra Banamex 900-371727-5 y Banamex 30132223, además de que en su declaración del 30 de mayo de 1994 no llenó los rubros correspondientes a su patrimonio y en la del 6 de enero de 1995 faltó el llenado del rubro inmuebles.

Cabe destacar que durante 1996 las cuentas Confia 009-310508-8, Banamex 900-371727-5 y Banamex 30132223-8 registraron depósitos globales por seis millones 971 mil 472 pesos, liquidez o disponibilidad de recursos que no corresponde con los ingresos mensuales que manifestó percibir al final de dicho año, pues equivale a 75.8 meses de ingresos mensuales.

De 1994 a 1996, durante su relación laboral con la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal únicamente de enero a mayo de 1994, José Pablo Chapa Bezanilla obtuvo un total de ingresos netos de dos millones seis mil 44.55 pesos, por conceptos de sueldos, cantidad adicional, reconocimiento mensual, prima vacacional, aguinaldo y bono (gratificación especial de fin de año o estímulo a la productividad eficiencia y calidad).

En contraste, en el mismo periodo, sus cuentas bancarias en Banamex, Confia y Banpais registraron depósitos y otras aplicaciones por un total de cinco millones 362 mil 252.09 pesos, que generaron un total de 316 mil 878.24 pesos en rendimientos que sumados a los ingresos en el citado periodo dan dos millones 322 mil 922.79 pesos. Estos ingresos restados de los depósitos mencionados, arrojan una diferencia de tres millones 39 mil 329.30 pesos, cuyo origen se desconoce.

En virtud de lo anterior, la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secodam deja expeditas las facultades de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la dependencia para que si lo estima pertinente, actúe en términos de lo dispuesto por el artículo 90 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de hacer del conocimiento del Ministerio Público la declaratoria de que el funcionario no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio.



Chapa Bezanilla ha sido notificado ya de la resolución que le fue impuesta y la resolución correspondiente también ha sido informada al Titular y al Contralor Interno de la Procuraduría General de la República, además de que fue anotada en el Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.”

Como podemos percatarnos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, una vez comprobada la irregularidad y para efecto de determinar la sanción correspondiente, procedió a valorar los elementos de artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los siguientes términos:

Por lo que hace a la gravedad, mencionó:

“...su falta de verdad en sus declaraciones de situación patrimonial, omisión que es grave de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y porque con esa conducta provocó el relajamiento y desdén al orden jurídico administrativo, “vulnerando los principios de legalidad, honradez y lealtad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que debe salvaguardar todo servidor público”...”

Al respecto, primeramente debemos decir que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos **no establece que conductas deben considerarse graves**, por lo que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no puede prorrumper que la gravedad se determinó con base en la Ley de la Materia; además, no debe perderse vista que cualquier conducta que da origen a valorar los elementos a que hacemos referencia, provoca relajamiento y desdén al orden jurídico administrativo, vulnerando los principios de legalidad, honradez y lealtad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y regula la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por lo que, la aseveración de la autoridad **no** aporta base alguna por la cual pueda aseverarse que se trata de una conducta **grave**.

Pese a lo anterior, aún cuando la autoridad no haya mencionado los parámetros para determinar la gravedad de la responsabilidad en que incurrió el servidor público, no incumple con el requisito que establece la fracción I, del artículo 54 de la Ley en estudio, pues como

el precepto legal en cita no dispone la obligación de contemplarlos, el actuar de la autoridad debe considerarse dentro del marco legal.

Sirvió de sustento al criterio anterior, la Tesis I.7º.A.70 A, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de Federación, Tomo X, Novena Época, Página 800, cuyo texto es del tenor siguiente:

“SERVIDORES PÚBLICOS, GRAVEDAD DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS. El artículo 54 fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala entre otros elementos para imponer sanciones administrativas, la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la propia ley o las que se dicten con base en ella, sin que especifique qué tipo de conducta pueda generar una responsabilidad grave, esto es, el referido precepto no establece parámetros que deban respetarse para considerar que se actualiza tal situación. Por tal motivo, si la autoridad que sanciona a un servidor público no señaló tales parámetros, no incumple con el requisito a que alude tal numeral, pues de su redacción no se advierte que se pueda ser considerada grave.”

Respecto del nivel socioeconómico del servidor público infractor, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, se pronunció en los siguientes términos:

“...en sus declaraciones patrimoniales debió revisar, corregir, completar o desaprobar los datos que se asentaron en ella y al no haberlo hecho así se apartó del debido cumplimiento de sus obligaciones, lo que resulta verdaderamente grave, porque no sólo tiene la preparación profesional, experiencia, medios materiales y económicos necesarios para cumplir con sus obligaciones, razón por la que al no hacerlo, deterioró la buena imagen que debe tener todo servidor público... hasta la segunda quincena de noviembre de 1996 tenía un sueldo neto al mes por servidor público de cuatro mil 351.34 pesos, un reconocimiento mensual de 15 mil 729.25 pesos, lo que da un total de 20 mil 110.59 pesos que sumado a otros ingresos le proporcionaban un nivel socioeconómico alto, lo que evidencia que pudo tener los medios necesarios para formular con veracidad su situación patrimonial...”

Según se establece en la resolución en comento, se consideró que el servidor público tenía la preparación profesional, experiencia, **medios materiales y económicos necesarios**, para cumplir con sus obligaciones, por lo que al encontrarse en un nivel socioeconómico alto, **pudo tener los medios necesarios para formular con veracidad su situación patrimonial.**

Esta aseveración pone de manifiesto que la intención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo **no era de valorar** los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para determinar la sanción correspondiente, **sino de justificar** una sanción que previamente ya se había determinado, pues arbitrariamente valora como agravante el nivel socioeconómico del servidor público, aún cuando **nada tienen que ver** los medios materiales y económicos a que hace alusión la autoridad con presentar verazmente la "Declaración Patrimonial", tomando en cuenta que la Secretaría en comento, otorga de manera **gratuita** los formatos para su presentación, además de que comisiona personal específico encargado de auxiliar en el llenado de dicho formato, por lo que no puede ser agravante en el presente asunto encontrarse en un nivel **socioeconómico alto**, como erróneamente lo ha considerado la autoridad incoactora.

Otro de los elementos que resalta el Órgano de Control se basa en la antigüedad y/o antecedentes (pues cabe hacer notar que de la simple lectura no puede apreciarse con certeza a cual de los dos elementos se refiere); respecto de los cuales manifiesta:

"...También se consideraron la preparación académica y experiencia del infractor, ya que por ser Licenciado en Derecho es conocedor de la materia y perito en la interpretación y aplicación de la Ley, además de tener experiencia en la Administración Pública que data del 16 de septiembre de 1978 y ha ocupado mandos superiores desde 1983, por lo cual "se acreditó que tenía pleno conocimiento de todas sus obligaciones como servidor público".

Respecto a esta valoración, debemos tomar en cuenta, que un servidor público no requiere de experiencia o de haber ocupado mandos superiores para saber que debe presentar con veracidad su Declaración de Situación Patrimonial, pues se trata de un procedimiento general que dentro de la Administración Pública es

altamente difundido; por lo que, el utilizar este elemento como agravante, al igual que los anteriores, pone de manifiesto la necesidad de justificar la sanción impuesta al servidor público responsable, por razones que nada tienen que ver con la irregularidad en que incurrió; pues aún cuando la autoridad pudo valorar la antigüedad en favor del servidor público, máxime si no contaba con antecedentes en su contra, no lo hizo, tomando como agravante dicha circunstancia.

Es así que el caso de Chapa Bezanilla, es sólo uno más de los tantos de mayor o menor trascendencia que podríamos mencionar; y aunque no por ello estamos afirmando que fue justa o injusta la sanción que se le impuso, sí demostramos como el margen de movilidad que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos permite a la autoridad, provoca que se valoren los elementos del artículo 54 sin lineamiento alguno, beneficiando a quienes la autoridad quiera beneficiar y perjudicando a quienes quiera hacerlo.

Ciertamente, podemos afirmar que la subjetividad en la redacción del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es la que en ciertos casos pone de manifiesto su ineficacia, pues al dejar al criterio de la autoridad el sentido en el que deben valorarse los referidos elementos, redundando en detrimento de la garantía de seguridad jurídica de los servidores públicos, pues aún cuando algunos de estos elementos podrían valorarse en su favor, la autoridad tiene la libertad de valorarlos en su contra.

### **5.3 PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ARTICULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

De acuerdo con lo expuesto en el presente capítulo, la falta de regulación del artículo 54 en estudio, ocasiona su ineficacia, por lo que al no alcanzar sus fines, deja de tener el valor asignado al constituirlos, para transformarse en un instrumento manejable de la autoridad.

Ciertamente, la valoración de los elementos contemplados en las siete fracciones del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentra sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad

debe observar, como la debida fundamentación y motivación; así como la observancia del procedimiento a que se refiere el artículo 16 Constitucional; sin embargo, de acuerdo al análisis realizado en el presente trabajo; para lograr la eficacia en la valoración de estos elementos, es necesario que se reduzca al mínimo la subjetividad con que puede actuar la autoridad y se establezcan los lineamientos a los que deberá apegarse para su valoración.

Es verdad que la desaparición total de esta subjetividad a que nos referimos resulta difícil, pues no podrían contemplarse en la Ley de la materia todos y cada uno de los casos que, en la práctica, pueden suscitarse; sin embargo, lo que a mi criterio es determinante para hacer de los elementos contemplados en el artículo en estudio un medio eficaz para la debida motivación de las sanciones que se impongan, es lo siguiente:

1.- Tomando en cuenta que la responsabilidad administrativa de un servidor público deriva de la infracción a cualquiera de las obligaciones que dispone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo ideal es que se califiquen las violaciones a cada una de estas obligaciones, agrupándolas conforme a valores determinados, especificando la infracciones que deberán considerarse **graves** e interpretando por exclusión todas aquellas que al no disponerlo expresamente, serán consideradas como no graves.

Debiendo insertar la salvedad que siempre que exista un daño o perjuicio cuyo monto exceda de treinta y seis veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, la irregularidad administrativa siempre será considerada grave, independientemente de la fracción del artículo 47 que se haya infringido.

2.- La conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o las que se dicten con base en ella, debe suprimirse de la valoración de los elementos del precepto legal en cita, pues como mencionamos con anterioridad, si se trata de una conducta irregular, invariablemente será conveniente suprimirla, por lo que la valoración que al respecto realice la autoridad resulta intrascendente.

3.- Deberán establecerse parámetros que permitan a la autoridad incoactora precisar el nivel socioeconómico del servidor público.

Si partimos de que, para determinar el nivel socioeconómico, la autoridad toma como base el grado de preparación académica y las percepciones que mensualmente recibe el servidor público responsable; podemos fijar como escalas las siguiente:

I. Cuando un servidor público tenga estudios de Licenciatura, o más, y perciba mensualmente como contraprestación por sus servicios más de quince veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; será considerado dentro de un nivel socioeconómico **alto**.

II. Cuando no se cumple ninguna de las dos hipótesis contempladas en el apartado que antecede; será ubicado dentro de un nivel socioeconómico **bajo**.

III. Cuando el servidor público tenga una preparación mayor a Licenciatura pero reciba mensualmente menos de quince veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, su nivel socioeconómico será considerado **bajo**; y,

IV. Cuando el servidor público mensualmente perciba más de quince veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y su preparación sea menor a la Licenciatura, el nivel socioeconómico será considerado **alto**.

Tomando como base estos parámetros, siempre que el nivel socioeconómico sea considerado **alto**, será valorado por el Órgano de Control como agravante; y a contrario sensu, siempre que el nivel socioeconómico sea **bajo**, será considerado como atenuante.

4.- Para determinar el nivel jerárquico del servidor público responsable, al igual que en el nivel socioeconómico, deberá partirse de un parámetro, que podría ser el siguiente:

I.- Cuando el cargo que ostente el servidor público dentro de la Institución en la cual presta sus servicios sea de Dirección o superior a éste, estará catalogado como un nivel jerárquico **alto**, valorando este elemento como agravante de responsabilidad.

II.- A contrario Sensu, si el cargo que ostenta el servidor público, es menor al de Dirección, el nivel jerárquico será considerado **bajo**, valorándose este elemento como atenuante de responsabilidad.

5.- Los antecedentes del infractor, por sí mismos ponen de manifiesto el sentido de su valoración, por lo que la autoridad únicamente deberá pronunciarse al respecto; sin embargo, en caso de que los antecedentes estuvieran en ambos sentidos; es decir que pudieran manejarse como agravante o atenuante, ambas deberán ser valoradas.

La antigüedad en el servicio, deberá ser valorada dentro del apartado de antecedentes; tomando en cuenta para su valoración, que a mayor experiencia en la prestación del servicio, mayor será la responsabilidad que resulte al servidor público responsable por la infracción al código de conducta establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

6.- El elemento considerado como "condiciones del infractor", debe dejar de formar parte de los elementos que establece el precepto legal en estudio, pues su existencia en la Ley resulta ociosa al no precisar a que condiciones se refiere.

7.- Deben valorarse todas y cada una de las condiciones exteriores en que tuvo verificativo la irregularidad administrativa a sancionar, de acuerdo al caso concreto incluyendo tanto las que pudieran agravar la responsabilidad del servidor público como las que pudieren atenuarla.

8.- A través de los medios de ejecución, el Órgano de Control deberá valorar si existió intención por parte del servidor público responsable en la comisión del acto u omisión infractor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; o bien, si tal conducta fue resultado de su negligencia o falta de pericia.

En tal virtud, siempre será un agravante que el servidor público hubiere actuado con la intención de causar un daño o perjuicio, o con el fin de obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función.

9.- La reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos siempre será un agravante de responsabilidad; debiendo entender que existe reincidencia, siempre que un servidor público habiendo sido declarado responsable por sentencia ejecutoriada, del incumplimiento de cualquiera de las obligaciones inherentes a la investidura que ostenta y reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, infrinja nuevamente cualquiera de las disposiciones de esta Ley o las que se dicten con base en ella.

10.- Siempre que el acto irregular **cause daños o perjuicios** o bien, que por su comisión el servidor público responsable **obtenga cualquier tipo de beneficios**, la conducta será valorada como agravante.

En mi opinión, cuando la infracción al código de conducta que se va a sancionar, hubiere causado daños o perjuicios, la autoridad deberá, para imponer la sanción económica correspondiente, valorar concatenadamente todos los elementos que dispone el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En efecto, si bien el servidor público debe responder de los daños o perjuicios ocasionados, el tomar en cuenta únicamente el monto del daño o perjuicio causado, puede redundar en detrimento de aquellos servidores públicos que cometieron la irregularidad sin la intención de hacerlo, que tienen un nivel socioeconómico y jerárquico bajo, sin antecedentes y con poca antigüedad en el servicio, por lo que, si bien es cierto que la negligencia debe sancionarse, también lo es, que imponer al servidor público una sanción económica que no pueda cubrir, resultaría arbitrario.



## **CONCLUSIONES**

Después de haber analizado cuidadosamente cada uno de los subtemas que conforman el presente trabajo, estamos en aptitud de resaltar lo que a nuestro parecer resulta significativo e importante acerca de la responsabilidad de los servidores públicos y la ineficacia del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; por lo que sin más preámbulo llegamos a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** En relación al control de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos a lo largo de la historia, nos hemos percatado que nuestro país es de una gran tradición en esta materia, pues como ha quedado plasmado, se regulaba desde la época Prehispánica, pudiendo incluso afirmar que en algunas de estas etapas ha llegado a regularse en forma más eficiente que en la legislación actual.

**SEGUNDA.-** En la época Prehispánica, las sanciones que se imponían a los servidores públicos, eran severas y rígidas, pues iban desde la simple amonestación hasta la pena de muerte, dependiendo de la importancia que revestía la responsabilidad oficial infringida.

**TERCERA.-** Las sanciones que se imponían en la época Precolonial, constituyen un antecedente directo de la actual legislación, pues aunque en alguna época desaparecieron, fueron recogidas por la legislación vigente a partir de 1983.

**CUARTA.-** En la época Colonial, comienzan a exigirse requisitos de carácter moral y técnico, para ocupar cargos oficiales; es decir, se debía nombrar a personas que por su conducta, ofrecieran garantía de honradez en su actuación y que además, contaran con la pericia necesaria para el desempeño del cargo, aspectos que en la actualidad son retomados debido a su importancia en la sociedad en que nos desarrollamos.

**QUINTA.-** Es cierto que la tradición histórica en nuestro país es de gran importancia en los avances legislativos; sin embargo, debemos reconocer que muchos de éstos avances se han dado en razón de la corrupción de los servidores públicos, por lo que fue necesaria la regulación de sus actividades y la creación de

procedimientos para establecer el control de las mismas, y en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

**SEXTA.-** En la época actual, se distinguen cuatro tipos de responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público: penal, política, civil y administrativa; debiendo considerar como servidor público, aquél que adquiere esta categoría por encontrarse dentro de las hipótesis contempladas por el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SÉPTIMA.-** La responsabilidad política se determina a través del llamado Juicio Político, que es un procedimiento instaurado por el Congreso de la Unión en contra de algún funcionario público de los mencionados en el artículo 110 Constitucional, por la comisión de conductas violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, por violación a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen o por manejo indebido de recursos y fondos federales.

**OCTAVA.-** De conformidad al artículo 109, fracción II de nuestra Carta Magna, la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, siendo ésta la que enuncia quienes son considerados servidores públicos para efectos de su aplicación; regulando en el Título Décimo, 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente debe tener la calidad de servidor público.

**NOVENA.-** Si bien es cierto que dentro del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular en el artículo 109 no se define la responsabilidad civil, es de considerarse que la idea de responsabilidad por los daños causados a otro aparece como una constante en el derecho cuya justificación parte del principio de que *nadie tiene derecho de dañar a otro*. La responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por los actos u omisiones en que incurren en el ejercicio de sus funciones, y que provocan daños o perjuicios a los particulares.

**DÉCIMA.-** La responsabilidad administrativa se exige a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

**DÉCIMAPRIMERA.-** De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y sus diversos Órganos Internos de Control, compete conocer, substanciar y resolver los procedimientos instaurados a los servidores públicos por los actos u omisiones en que incurran y que sean contrarios a los principios que rigen a la Administración Pública.

**DÉCIMASEGUNDA.-** El procedimiento de investigación inicia por la presentación de quejas, denuncias o inconformidades; o bien, de manera oficiosa a través de la auditorías que el Órgano de Control se encuentra facultado para realizar.

**DÉCIMATERCERA.-** Una vez que por cualquiera de los medios referidos la autoridad se ha tenido conocimiento de una conducta irregular, el procedimiento se concreta a lo siguiente: realizar la investigación correspondiente a efecto de determinar si existen elementos que permitan acreditar la presunta responsabilidad del servidor público de que se trate; posteriormente se iniciará formalmente el procedimiento disciplinario que básicamente consistirá en el desahogo de una audiencia, en la cual se ofrecerán pruebas y se presentarán alegatos; procediendo a dictar la resolución correspondiente.

**DÉCIMACUARTA.-** La Resolución puede ser absolutoria o sancionatoria. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece como sanciones el apercibimiento público o privado; la amonestación pública o privada; la suspensión; la destitución del cargo o comisión, la inhabilitación temporal para el desempeño del cargo o comisión y la sanción económica.

**DÉCIMAQUINTA.-** Si en la resolución que se va a emitir resultare responsable el servidor público, la autoridad, para determinar la sanción que al efecto corresponda, deberá valorar los elementos que establece el artículo 54 de la Ley de la materia, y que son: la gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma,

las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o las que se dicten con base en ella, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes, las condiciones del infractor, las condiciones exteriores, los medios de ejecución, la antigüedad del servicio, la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, el monto del beneficio, daño o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

**DÉCIMASEXTA.-** Presuntamente la autoridad incoactora valora cada uno de los elementos que dispone el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos con el fin de individualizar la sanción que al efecto corresponda, valorando cada uno de ellos como agravantes o atenuantes de la responsabilidad; sin embargo, como hemos afirmado, la autoridad utiliza esta carente redacción del artículo 54 para justificar las sanciones que impone.

**DÉCIMASÉPTIMA.-** La subjetividad permitida a la autoridad pone de manifiesto la inseguridad jurídica de los servidores públicos ante la valoración de los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues aún cuando la correcta valoración de éstos elementos pudiere incluso propiciar que la autoridad se abstenga de sancionar por única ocasión; o en su defecto, imponga una sanción menor, "comúnmente", esta valoración perjudica a los servidores públicos, incluso tomando en cuenta elementos que carecen de aplicación al caso concreto.

**DÉCIMOACTAVA.-** Es verdad que la intención de perjudicar a determinado servidor público a través de la valoración de los elementos del artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también puede considerarse como conducta infractora de la Ley de la materia; sin embargo, no debemos olvidar que, aún apegándose a la legalidad, la autoridad puede actuar injustamente, por lo que considero que más que creer y esperar una correcta valoración por parte del Órgano de Control, deben disminuirse los márgenes de movilidad en su actuación, siendo a mi parecer, la manera más eficaz de que la sanción que se imponga al servidor público infractor, se encuentre no sólo dentro del marco jurídico creado para tal efecto, sino también de la justicia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **DOCTRINA**

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades. México, Revista Praxis número 60, INAP, 1984, 188 páginas.
- BARRY, Brian. La Justicia como Imparcialidad. 7ª Edición. España, Editorial Paidós, 1997, 228 páginas.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861. México, UNAM, 1987, 257 páginas.
- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Individual del Trabajo. México, Editorial Harla, 1985, 627 páginas.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 10ª Edición. México, Editorial Porrúa, 1996, 1083 páginas.
- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano Del Trabajo. 14ª Edición. México, Editorial Porrúa, 1996, 750 páginas.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. 2ª Edición México, Editorial Porrúa, 1997, 405 páginas.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 45ª Edición. México, Editorial Porrúa, 1993, 444 páginas.
- HARO BELCHEZ, Guillermo. El Régimen Disciplinario en la Función Pública. España, Editorial IAPEM, 1989, 185 páginas.
- HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2ª Edición. México, Editorial Carsa, S.A., 1991, 223 páginas.

- LÓPEZ PRESA, José Octavio. Corrupción y Cambio. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1998, 399 páginas.
- LUCERO ESPINOZA, Manuel y DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. 2ª Edición. México, Editorial Porrúa, 1997, 405 páginas.
- MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 5ª Edición. México, Editorial Esfinge, 1982, 511 páginas.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.. Derecho Burocrático. México, Edición. Harla 1997, 177 páginas.
- ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Editorial Porrúa, 1999, 292 páginas.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier y otros. Diccionario Jurídico Mexicano. 13ª Edición México, Editorial Porrúa, 1999, 3272 páginas.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, Bernardo. Deontología Jurídica. Ética del Abogado. 3ª Edición México, Editorial Porrúa, 1998, 213 páginas.

### LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.

CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

### ECONOGRAFIA

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. Diccionario Enciclopédico ilustrado Larousse. México, Editorial Larousse, 1997, 997 páginas.

Guía y Reglas para la aplicación de sanciones previstas en el Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, según el tipo de falta. México, SECODAM, 2000.

SITIO DE INTERNET. <http://www.secodam.gog.mx>.