

191



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.

CAMPUS ARAGÓN

“LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EMITIDA ANTES DE INICIARSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA LFRSP”.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARCO ANTONIO HERNÁNDEZ GARCÍA ,

ASESOR :

MTRA. JANETT YOLANDA MENDOZA GANDARA

MÉXICO

2002

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

FE DE ERRATAS

En virtud de que el pasado 13 de marzo de 2002 se derogaron los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal; y como el este trabajo fue basado en la mencionada Ley, y denominado: "La ilegalidad de la suspensión temporal emitida antes de iniciarse el procedimiento administrativo disciplinario de la LFRSP", se hace del conocimiento que el título del presente queda de la forma siguiente:

**"LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSION TEMPORAL EMITIDA ANTES DE
INICIARSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PUBLICOS."**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A DIOS:

**Por concederme el privilegio
de la vida y el entendimiento.**

A MIS PADRES:

**Por su cariño, aliento y apoyo, y con ello las
ganas de seguir siempre adelante, agradecido
por la confianza depositada en mí,
orgullosamente puedo decirles en especial a
ti, que no te he fallado, reiterándoles que esto
es de ustedes.
¡LOS QUIERO MUCHO!**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS HERMANOS:

Por el apoyo, cariño y confianza que han depositado en mi y por que estoy seguro de que comparten tanto o mas que yo la satisfacción del logro alcanzado.

¡GRACIAS!

A TI:

Por ser la compañera incondicional, incansable por estar ahí, por que estoy seguro del orgullo y la satisfacción que te causa esta meta, la cual comparto contigo así como los sueños y aspiraciones en la vida, gracias por que cuando lo he necesitado tu apoyo es siempre para mi.

¡GRACIAS!

EN MEMORIA DE:

Mis abuelitas fallecidas, por que dedicaron parte de su vejez en mis hermanos y en mi, parte fundamental de mi vida. Carmen Sánchez García y Guadalupe Coronel Aguilar.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MIS HERMANOS:

Por el apoyo, cariño y confianza que han depositado en mi y por que estoy seguro de que comparten tanto o mas que yo la satisfacción del logro alcanzado.

¡GRACIAS!

A TI:

Por ser la compañera incondicional, incansable por estar ahí, por que estoy seguro del orgullo y la satisfacción que te causa esta meta, la cual comparto contigo así como los sueños y aspiraciones en la vida, gracias por que cuando lo he necesitado tu apoyo es siempre para mí.

¡GRACIAS!

EN MEMORIA DE:

Mis abuelitas fallecidas, por que dedicaron parte de su vejez en mis hermanos y en mí, parte fundamental de mi vida. Carmen Sánchez García y Guadalupe Coronel Aguilar.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A MI ABUELITA MAGDALENA:
Por que siempre me ha dado su
apoyo incondicional.

A MI ASESORA:
Por creer en este proyecto y
dedicar parte de su preciado
tiempo y apoyo.

A LA ENEP ARAGON Y PROFESORES:
Por que mi profesión ha sido forjada por
ellos. Mi respeto, agradecimiento y cariño
eterno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A:
Todo aquel que tiene esta meta,
pregúntate "si lo hizo Marcos
porqué yo no"
Recuerda: "el pasado no existe el
futuro es hoy". Rubén y Vín.

Con todo respeto al honorable SINODO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION	1
------------------------	---

CAPITULO 1**CONCEPTOS FUNDAMENTALES**

1.1 Concepto de Servidor Público	3
1.2 Clasificación de lo Servidores Públicos	5
1.3 Servidor Público y sus Diferentes Categorías	23
1.4 Servidor Público en los Organos de Gobierno	24
1.5 Servidor Público en el Poder Legislativo	26
1.6 Servidor Público en el Poder Ejecutivo	27
1.7 Servidor Público en el Poder Judicial Federal	28
1.8 Funcionarios, Trabajadores y Empleados	29

CAPITULO 2**FUENTES HISTORICAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS**

2.1 Epoca Prehispánica	34
2.2 Epoca Colonial	42
2.3 Epoca Independiente	56
2.4 Antecedentes de Servidores Públicos	66
2.4.1 Regulación Inicial	70
2.4.2 Constitución de 1857	73
2.4.3 Leyes que Regularon el Título IV	74
2.4.4 Constitución de 1917	77
2.4.5 Leyes que Reformaron el Título IV	79

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 3

LEGISLACION APLICABLE

3.1 Regulación de los Servidores Públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	87
3.2 Responsabilidades Administrativas y Diversos Organismos Encargados de su Aplicación	90
3.3 Legislación Federal sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	100
3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Creación y Competencia de la Secretaría de Contraloría General de la Federación	105
3.5 Responsabilidades Administrativas y la Competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Contralorías Internas	107
3.6 Procedimiento Administrativo de Responsabilidades Previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	114

CAPITULO 4

ILEGALIDAD DE LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EMITIDA ANTES DE INICIARSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA "LFRASP"

4.1 Quiénes son Sujetos Objeto de Responsabilidad Administrativa	122
4.2 Causas que Originan la Responsabilidad Administrativa	124
4.3 Sanciones por Falta Administrativa	129
4.4 Medios de Impugnación	133
4.5 Ilegalidad de la Suspensión Temporal emitida antes de iniciarse el Procedimiento Administrativo Disciplinario de la "LFRASP"	138
CONCLUSIONES	151
BIBLIOGRAFIA	154

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCION.

El presente estudio nos permitirá conocer como se regulaban las responsabilidades de los servidores públicos en las diferentes etapas históricas de nuestro país, hasta llegar a la época actual.

Ahora bien, en relación a los antecedentes sobre la regulación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos es claro que nuestro país tiene una gran tradición histórica, pues desde la época prehispánica ya se regulaba dicho régimen de responsabilidades en relación a la materia; así como los estrictos sistemas de control del Poder Judicial y de la actuación de los jueces, que antiguamente existían, y los requisitos que se exigían para desempeñar determinados cargos.

Así mismo, hablaremos del antecedente directo a las sanciones que aunque en alguna época desaparecieron, posteriormente fueron adoptadas por la legislación vigente a partir de 1983, lo cual dio lugar a que se impusieran a los servidores públicos sanciones severas y rígidas, de acuerdo a la importancia que revestía la responsabilidad oficial, e iban desde la simple amonestación hasta la pena de muerte, existiendo también la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñarlo en el futuro.

De igual forma abordaremos lo relativo a los nombramientos establecidos en la época Colonial para nombrar algún funcionario público, y los requisitos que debían de satisfacer tanto de carácter moral como técnico, 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cabe mencionar que la tradición histórica y legislativa en nuestro país es de gran relevancia por lo que no debemos apartarnos de ella, aún y cuando debemos reconocer, que también existe gran trayectoria sobre la corrupción de nuestros servidores públicos, por lo que fue necesaria la regulación de sus actividades así como la creación de medios para establecer el control de las mismas, y en su caso la imposición de las sanciones correspondientes.

Encontraremos y analizaremos los efectos preventivos y correctivos producidos por la mala realización de las actividades encomendadas por el Estado a las autoridades públicas.

Abundaremos, sobre el sistema de responsabilidades impuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás leyes secundarias, y las obligaciones que en el se establecen a los servidores públicos, mismas que están encaminadas a salvaguardar la legalidad, honestidad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de la función pública encomendada.

De igual forma, podremos ver que dicho sistema establece, el procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual es instruido en contra de los servidores públicos que transgredan las obligaciones inherentes al desempeño de su empleo, cargo o comisión, analizaremos todos y cada uno de los pasos del mencionado procedimiento y en especial el motivo por el consideramos que es de gran importancia la realización y desarrollo de este tema como lo es; LA ILEGALIDAD DE LA SUSPENSION TEMPORAL EMITIDA ANTES DE INICIARSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA "LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS".

1

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

CAPITULO 1

"CONCEPTOS FUNDAMENTALES"

1.1 CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO.

Por servidor público debemos entender que es toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión a favor del Estado y sujetándola a un código de conducta establecida en el artículo 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública.⁽¹⁾

Del análisis del texto Constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de "servidor público, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que, en los términos del artículo 108 de nuestra Carta Magna, . . . se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular como son: El Presidente de la República, los Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión, los miembros, propietarios y suplentes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; de igual forma son considerados servidores públicos a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito

⁽¹⁾ Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto. "El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Tercera Edición, Ed. Porrúa, México 1999, pág. 79.

Federal; por tanto, el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios o una designación de cualquier otra naturaleza.

Los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público, no definen lo que debe entenderse como tal, pero si enuncian a quienes se les debe de dar tal carácter, por este motivo es necesario recurrir a las Leyes orgánicas y los Reglamentos interiores de cada potestad pública, o en su caso a los de las dependencias o entidades de que se trate.

El criterio para definir el término de 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 brindados por los servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan.

En estricto sentido la función formal de los órganos jurisdiccionales del poder judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente 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 del Distrito Federal o en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

La conceptualización del término de Servidor Público, obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar dentro del marco legal fijado, el incumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

1.2 CLASIFICACION DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Toda la actividad que realiza el Estado la lleva a cabo a través de sus órganos, quienes la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y de quienes colaboran con éstos en las tareas que tienen encomendadas y que forman la competencia de los órganos, es decir, son seres humanos los titulares de los mismos y quienes coadyuvan con éstos en la realización de las múltiples tareas que el Estado tiene encomendadas.

Asimismo, el uso cotidiano de ciertos términos en la vida de una comunidad no logra captar en su integridad al concepto con el cual se identifica a un fenómeno en especial y llega a confundir a uno con otro que le es semejante, pero que sin embargo guarda ciertas diferencias respecto al primero, llegándose al extremo de manejarlos como sinónimos.

Así sucede cuando el común de la gente identifica como sinónimos los siguientes términos: burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público; y los utiliza indistintamente para designar a quien ha hecho de la Administración Pública su modo de vida.

Sin embargo, tal sinonimia no existe en la realidad ya que "tanto el burócrata se da en cualquier organización pública o privada, entre funcionario y empleado público existe una tradicional diferenciación y además, servidor público es un concepto más amplio que ambos y por lo mismo, rebasa la idea acerca de la función pública ya que abarca la acción de servidor público a personas que no guardan una relación de carácter laboral respecto al Estado, relación que sí se da necesariamente en la susodicha función pública".⁽²⁾

En ese sentido, los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados.

En efecto, los artículos 108, 109, 110 y 111 Constitucionales, permiten establecer las características que les son propias a cada uno de los tipos de servidores públicos mencionados y las diferencias que existen entre ellos.

Así, el artículo 108 Constitucional establece:

"ARTÍCULO 108.- 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.

⁽²⁾ Martínez, Morales Rafael. "Derecho Administrativo Primer Curso". Segunda Edición, Ed. Harla, México 1991, pág. 112.

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

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

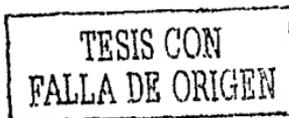
Derivado de lo anterior, es servidor público toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado, ya sea a nivel Federal, de las Entidades Federativas o de los Municipios.

En efecto, el artículo 108 Constitucional dispone quiénes se reputarán como servidores públicos "desde el Presidente de la República hasta el más modesto servidor de la Administración Pública, desde el Presidente de la Suprema Corte de Justicia hasta el más humilde empleado del Poder Judicial y desde los presidentes de las cámaras federales colegisladoras hasta el más ignoto guardián al servicio del Poder Legislativo están comprendidos para el efecto de las responsabilidades en que pueden incurrir dentro de la superpoblada categoría de servidores públicos".⁽³⁾

Asimismo, del texto constitucional transcrito, en relación con el artículo 110 de la misma Constitución, se concluye que son altos funcionarios:

- a) El Presidente de la República.

⁽³⁾ Krieger, Emilio. "En Defensa de la Constitución", Tercera Edición, Ed. Grijalbo, México 1994, pág. 259.



- b) Los Senadores y los Diputados al Congreso de la Unión.
- c) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- d) Los Consejeros de la Judicatura Federal y del Distrito Federal.
- e) Los Secretarios de Despacho.
- f) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- g) El Procurador General de la República.
- h) Los Jefes de Departamento Administrativo.
- i) Los Asambleístas del Distrito Federal.
- j) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- k) Los Gobernadores de los Estados.
- l) Los Diputados a las Legislaturas de los Estados.
- m) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados.
- n) Los Magistrados de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Jueces de Distrito y los Miembros de la Judicatura Federal, de los Estados y del Distrito Federal.
- ñ) Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- o) El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral y los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y de fideicomiso públicos.

Atento a lo anterior, se advierte igualmente que existen altos funcionarios en los niveles federal, estatal y municipal y que para la aplicación de la ley de responsabilidades están sujetos a lo dispuesto por los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal y a lo previsto por las constituciones locales.

El criterio de distinción entre altos funcionarios y funcionarios se corrobora en la arte relativa a la responsabilidad de los servidores públicos; sin

embargo, entre funcionarios y empleados no se percibe fácilmente la distinción, por lo que se recurre a los siguientes criterios:

a) Criterio relativo a la duración del empleo.- De acuerdo con este criterio, los funcionarios son designados o en su caso electos, por un tiempo determinado, mientras que los empleados son generalmente nombrados con carácter permanente. Este criterio no tiene validez, ya que si bien es cierto que los empleados son nombrados por regla general con carácter de permanente, también lo es que los funcionarios a veces están al frente de los órganos el mismo tiempo o más que los empleados.

b) Criterio relativo a la retribución.- Según este criterio, el cargo de los funcionarios es honorífico, en tanto que el del empleado es remunerado. Esta opinión también carece de validez, toda vez que en el sistema jurídico mexicano, el artículo 5º de la Constitución General establece que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123 de la misma Constitución.

Asimismo, el párrafo cuarto del artículo 5º en análisis señala que en cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Con lo anteriormente expuesto se destruye el criterio de distinción expresado, independientemente de que en la realidad el funcionario obtiene una

retribución mayor que el empleado, seguramente por la responsabilidad de sus funciones.

c) Criterio derivado de la naturaleza jurídica que vincula al funcionario y al empleado con el Estado.- Según este criterio, la naturaleza de la relación que vincula al funcionario con la función es de Derecho Público, en tanto que la que vincula al empleado con el Estado es de Derecho Privado. Tal situación es inadmisibles, ya que la relación que vincula a los empleados y en general a todos los servidores públicos, es de Derecho Público dado el contenido de la actividad estatal.

d) Criterio derivado de la facultad de ordenar y ejecutar.- Según este criterio, los funcionarios tienen la facultad de mando, es decir, la de ordenar y en cambio, los empleados solamente tienen la facultad de ejecutar lo ordenado.

e) Criterio derivado del origen de sus facultades.- De acuerdo con este criterio, el origen de las facultades de los funcionarios es la ley, mientras que la de los empleados lo es el reglamento.

f) Criterio del carácter representativo, es decir, externo del acto del funcionario y vinculación interna del empleado.- De acuerdo con este criterio, el primero realiza una función de carácter externo que le es transmitida por la ley y que afecta la esfera jurídica de los particulares, en tanto que la actividad del segundo es solamente de carácter interno; su labor en sí no afecta la esfera jurídica de los administrados.

Atento a todo lo expuesto con anterioridad, se concluye que el funcionario es la persona que realiza la función, en tanto que el empleado es un colaborador del primero y su actividad solamente tiene trascendencia interna en la esfera de la administración sin que trascienda al exterior, es decir, a los

administrados, por lo cual su actividad no afecta la esfera jurídica de los particulares, mientras que la actividad del funcionario sí la afecta puesto que es titular del órgano que exterioriza la voluntad de éste en calidad de su representante.

En consecuencia, el funcionario no solamente expresa la voluntad del órgano sino que además ha intervenido legalmente en la formación de esa voluntad que exterioriza y representa en el ejercicio de la función pública.

Para Jorge Olivera Toro, funcionario "es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el Estado realiza su actividad. Funcionario administrativo es el que desarrolla funciones por las cuales la administración cumple su finalidad".⁽⁴⁾

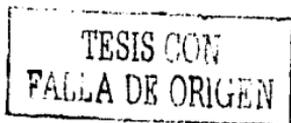
Rafael Bielsa indica que la diferencia sustancial entre el funcionario y el empleado consiste en que "la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley, y en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado".⁽⁵⁾

En ese tenor, el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad afín que no implique representación alguna del Estado.

Así, tanto los funcionarios como los empleados constituyen a lo que la Constitución y demás leyes secundarias denominan servidores públicos. En

⁽⁴⁾ Olivera, Toro Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". Séptima Edición, Ed. Porrúa, México 1997, pág. 339.

⁽⁵⁾ Martínez, Morales Rafael I. ob. cit., pág. 341.



efecto, la finalidad de su trabajo es la de servir al público a través del servicio público o de alguna actividad que forma parte de la actividad del Estado, prestada ésta mediante los órganos competentes y en última instancia por el trabajo de los servidores públicos.

Ahora bien, tal como se mencionó anteriormente, los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados. Sin embargo existen otros a los que se ha designado con el nombre de funcionarios de hecho. En ese sentido, la persona que accede a un cargo o empleo público al reunir los requisitos que la ley correspondiente señala y en las condiciones que esta última establece, es un funcionario de derecho y solamente en forma excepcional acceden al cargo o empleo, personas que no han reunido tales requisitos.

El funcionario de derecho accede a un cargo o empleo público creado por la ley, misma que establece la esfera de competencia del órgano, los requisitos que debe reunir el servidor público y la forma en que será asignado el empleo o cargo.

En ese orden de ideas, el funcionario de derecho reúne las siguientes características:

- a) Es la ley la que crea el puesto público que desempeña, con la esfera respectiva de competencia.
- b) El funcionario debe reunir todos y cada uno de los requisitos que señala la Constitución y la ley secundaria correspondiente.
- c) Si se trata de funcionarios por elección, ésta debe llevarse a cabo cumpliendo con todos los pasos procedimentales que establece la ley

respectiva, y si se trata de empleado por nombramiento, éste debe cumplir también con todos los pasos que señala la ley, debiéndose en todo caso, hacer la aceptación y protesta del cargo.

- d) En los casos de nombramiento, la designación la debe hacer la autoridad competente.

Siguiendo esta idea, el funcionario de hecho es aquél servidor público que desempeña una función, ejerce la competencia y realiza actos con una investidura irregular, ya sea porque el individuo no cumpla con alguno de los requisitos señalados por la ley o porque no se llevó a cabo el procedimiento de su elección o nombramiento conforme a lo establecido en el cuerpo legal correspondiente.

Para Rafael I. Martínez Morales, el empleado "es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario, su labor no implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna".⁽⁶⁾

En cuanto a los funcionarios, éstos disponen de un poder jerárquico con respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina, se refiere a los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores (jefes de departamento hasta subsecretario).

Por lo que respecta al alto funcionario, tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular

⁽⁶⁾ *Ibidem*.

(Presidente de la República, diputado o senador), el que se encuentra en el máximo nivel del Poder Judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o que es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo (Secretario de Estado). Conforme a la Constitución Federal aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia del órgano legislativo.

Por otra parte, es importante destacar que existen diversas clasificaciones de los servidores públicos, mismas que veremos a continuación:

La Primera Clasificación se basa: en las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

1.- 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 nombrar funcionarios de distintas categorías:

2.- 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. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso General lo son los senadores y diputados.

3.- Funcionarios Designados.- Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público, como es 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 (artículo 96 Constitucional),⁽⁷⁾ por lo que en primer caso, su remoción y designación queda sujeta a la voluntad y arbitrio del funcionario de mayor poder (diverso 89 de la Carta Magna)⁽⁸⁾ y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos, para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el Titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios como los, ya citados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Procurador General de Justicia, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (fracción II del numeral 76 Constitucional).⁽⁹⁾

4.- Funcionarios que gozan de inmunidad procesal.- Son aquellos que mientras dure su encargo, no puede ser ejercida en su contra la acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores (solamente para el caso del Presidente de la República) declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona aquellos funcionarios que gozan de esta prerrogativa. Es necesario puntualizar desde ahora que no son los mismos a los que se refiere el artículo 110 de nuestro máximo ordenamiento como sujetos del Juicio Político, en tanto que encontramos funcionarios que son sujetos del Juicio Político pero que carecen de inmunidad procesal.

5.- Funcionarios que no gozan de inmunidad procesal.- Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa.

⁽⁷⁾ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Cuarta Edición, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., pág. 55.

⁽⁸⁾ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Ob. cit. pág. 51.

⁽⁹⁾ *Ibidem*.

La Segunda Clasificación es en cuanto a la legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados (diverso 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)⁽¹⁰⁾ que tengan a su cargo funciones de servicios públicos⁽¹¹⁾ y sus trabajadores o empleados es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este ordenamiento legal define en su artículo 3° a los trabajadores como: "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"; asimismo, los divide en dos grupos:

1.- Trabajadores de confianza.- La ley burocrática, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el caso de los servidores públicos adscritos a esta potestad, reputan como trabajadores de confianza:

EN EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL:

En la Cámara de Diputados.- El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de la Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso;

En la Cámara de Senadores.- Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

En la Contaduría Mayor de Hacienda.- El Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y los Subdirectores, los jefes de departamento, los

⁽¹⁰⁾ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Cuarta Edición, Ed. Ediciones Fiscales Isef, S.A., México 2001, pág. 38.

⁽¹¹⁾ "Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado", Sexta Edición, Ed. Porrúa, México 2001, pág. 1.

auditores, los asesores, los secretarios particulares de los funcionarios mencionados:

EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL:

Aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser probado por el Presidente de la República, los que ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores federales cuando tengan al facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino, los auditores que dependan presupuestamente de las áreas de auditoría, los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras, sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y su destino o baja y alta en inventarios, se dediquen a la investigación científica, siempre tenga facultades para determinar el sentido y forma de la investigación, brinden asesoría o consultoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los Agentes de la Policía Judicial y los de la Policía Preventiva.

EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN:

En la Suprema Corte de Justicia.- El Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de Sala, los Secretarios Auxiliares de Acuerdos, los actuarios, la persona y personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para auxiliarlo en cuestiones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Area, los Subdirectores, los Jefes de

Departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores Generales o Superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

La Ley burocrática determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza, para excluirlos expresamente del régimen de dicho ordenamiento, aún cuando gozan de ciertos beneficios que les concede la frac. XIV del apartado B) del artículo 123 constitucional, en tanto que dispone que las leyes determinarán los cargos de confianza y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; esto es, no existe ningún ordenamiento jurídico que regule las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados de confianza.

También quedan excluidos del régimen de la ley burocrática, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; los miembros del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; o aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.⁽¹²⁾ En todos estos casos existen leyes especiales que regulan sus relaciones laborales, a diferencia de los empleados de confianza, que como ya se indicó, carecen de ellas.

Al no quedar comprendidos dentro del régimen laboral especial de la ley burocrática, los empleados públicos de confianza no son inamovibles como los trabajadores de base, por lo que pueden ser removidos al arbitrio y voluntad de

⁽¹²⁾ *Ibidem*.

un individuo de mayor jerarquía, sin necesidad de justificar su separación definitiva, cese de los efectos de su nombramiento o de sujetarlo a un procedimiento laboral para probar las causales de la misma.

2.- Trabajadores de Base.- Son trabajadores de base los que no se encuentren incluidos en la enumeración anterior, aunque en ciertas ocasiones es necesario atender a las características del caso concreto. El artículo 123 Apartado B) frac. XIV de la Constitución Federal dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quiénes son empleados de confianza, se debe entender que es de base. Los trabajadores de base deben ser de nacionalidad mexicana, a menos que no puedan desarrollar el servicio respectivo, por lo que podrán ser sustituidos por extranjeros. Los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y los representantes sindicales participarán conjuntamente en la formulación, aplicación y actualización de los Catálogos Generales de Puestos, tanto para el Gobierno Federal como para las entidades que estén sometidas al régimen de la ley burocrática, a efecto de identificar a los servidores públicos en atención a sus funciones.

Como se señaló anteriormente, a diferencia de los empleados de confianza, los trabajadores de base son inamovibles; es decir, que no pueden ser cesados sino por alguna de las causas enumeradas en las cinco fracciones del artículo 46 de la ley burocrática, que las considera como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consiguientemente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador, sin responsabilidad para el Estado.

La inamovilidad surge a partir del momento en que el trabajador de base haya cumplido seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente, según lo dispone el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las causales, que el artículo 46 del ordenamiento laboral invocado enumera como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento del trabajador de base, sin responsabilidad para el Estado, son:

- I.- La renuncia o el abandono del empleo,
- II.- La conclusión de la obra determinada y que debió iniciarse en el nombramiento,
- III.- El fallecimiento del trabajador,
- IV.- La incapacidad física o mental permanente del trabajador, y
- V.- La resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- a) Cuando el trabajador incurre en faltas de probidad y honradez o en actos de violencia, amagos, injurias o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.
- b) Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.
- c) Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materia prima y demás objetos relacionados con el trabajo.
- d) Por cometer actos inmorales durante el trabajo.
- e) Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.

- f) Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que ahí se encuentren.
- g) Por desobedecer reiteradamente y sin justificación, las ordenes que reciba de sus superiores.
- h) Por concurrir habitualmente al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.
- i) Por falta reiterada de cumplimiento de las condiciones generales del trabajo de la dependencia de que se trate.
- j) Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.

Cabe precisar, desde ahora, que la imposición de sanciones, como la destitución del empleo a los trabajadores de base, por parte de las autoridades penales o administrativas competentes, deben ser concordante con la naturaleza de la relación laboral y los procedimientos consecuentes; es decir, que la sentencia penal o la resolución administrativa, debidamente motivada y fundada, por la que se aplique la sanción mencionada y el acta administrativa a que se refiere el artículo 46 bis de la ley burocrática, deben ser acompañadas, como documentos fundatorios, a la demanda laboral que se interponga ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, a efecto de que sea esta autoridad quien resuelva conforme a derecho. Para los empleados de confianza, el cese o la destitución del empleo surte efectos desde el momento en que la resolución o sentencia, según sea el caso, le es notificada al servidor público responsable.

La Tercera Clasificación de los servidores públicos, se da en cuanto a la designación de su empleo, cargo o comisión:

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

2.- ENCARGADO.- Los profesores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara⁽¹³⁾ definen como cargo: "La función, oficio, empleo o dignidad." Encargado es el servidor público que ostenta un cargo. El cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, en tanto que el primer caso está sujeto o condicionado a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinar la función o actividad, como el caso de los Secretarios de Estado, mientras que el segundo depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades como es el caso del Ejecutivo Federal, de los Senadores y de los Diputados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para quienes la Constitución Federal fija periodos con límites máximos para el desempeño de sus funciones; sin perjuicio de que la ley constitucional permita prorrogar el encargo como en el caso de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito nombrados y adscritos por la Judicatura Federal. El encargo puede nacer de la voluntad popular como los servidores que son electos periódicamente o de la voluntad de otro servidor público de mayor jerarquía, pero inevitablemente, la persona encargada es legalmente responsable de los actos que realice como servidor público.

3.- COMISIONADO.- Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara⁽¹⁴⁾ definen como comisión: "Encargo conferido a una persona por otra para que realice una

⁽¹³⁾ De Pina, Vara Rafael. "Diccionario de Derecho". Décima Novena Edición, Ed. Porrúa, México 1999, pág. 266.

⁽¹⁴⁾ *Ibidem*, pág. 170.

o varias cosas o unos o varios servicios. "De tal forma que el comisionado, en el sector público, es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es 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. La comisión presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada, en ningún caso, por la voluntad popular, aun cuando el servidor público pueda ser comisionado por la persona facultada o el órgano administrativo competente para ocupar un puesto de elección popular.

1.3 SERVIDOR PUBLICO Y SUS DIFERENTES CATEGORIAS.

Otro de los propósitos de las reformas de 1982 al Título IV constitucional fue "modificar el concepto de funcionario por el de servidor público, para expresar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión"⁽¹⁵⁾; es inevitable hacer la diferencia entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son los empleados, o que siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de que las consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias o querrelas penales que se formulen en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícitas son diferentes, en cada caso, por que dependen de la categoría de servidor público de que se trate.

⁽¹⁵⁾ De la Madrid, Hurtado Miguel. "El Marco Legislativo para el Cambio", Ed. Porrúa, México 1982, pág. 13.

La forma de definir los servidores públicos que nos ofrece el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es para efectos de responsabilidades en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, por lo que significa que pueda ser considerada como una clasificación de los mismos.

1.4 SERVIDOR PUBLICO EN LOS ORGANOS DE GOBIERNO.

El servidor público no desempeña su actividad en forma aislada, sino que lo hace en forma conjunta con los demás servidores públicos, todos ellos reunidos jerárquicamente bajo un mismo orden jurídico. Es bien sabido que el conjunto de estos individuos conforman los poderes públicos u órganos públicos del Estado, que a su vez integran el gobierno; en este sentido, el artículo 49 de la Constitución Federal dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en la inteligencia de que no podrán reunirse dos o mas poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

El principio de la división de poderes que adopta nuestra Constitución, como un elemento democrático de vital importancia, impide que las funciones del Estado recaigan en una sola persona o en un grupo de personas que convertiría al régimen político en absolutista, dictatorial, totalitario, autocrático u oligárquico.

Cada uno de los poderes públicos en que se divide el gobierno, y en numerosos casos, los titulares de los órganos públicos y de las dependencias y entidades, tiene asignadas determinadas funciones y atribuciones constitucionales y legales que constituyen, en palabras del maestro Gabino

Fraga⁽¹⁶⁾, un parámetro de lo que pueden o no pueden hacer, que les dan cierto y diferentes grados de autoridad y responsabilidad y que los distingue formalmente dentro del Estado. Para este tratadista⁽¹⁷⁾, la función pública o judicial y la atribución pública comprende el contenido de ésta, asimismo sostiene que en los regímenes constitucionales modernos no hay coincidencia entre la división de poderes y la división de la función, ya que en la ley, a cada poder no corresponde una categoría de actos homogéneos.

Las atribuciones pueden ser otorgadas por la ley a un órgano público a un individuo, en el primer caso, podemos citar como ejemplos al Presidente de la República, al Procurador General de Justicia, a los diferentes titulares de las secretarías y departamentos administrativos que componen la Administración Pública, mientras que en el segundo caso, tenemos al Congreso de la Unión, a la Cámara de Diputados, a la Cámara de Senadores y a la Suprema Corte de justicia de la Nación. Estas facultades se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes reglamentarias, en las leyes orgánicas y en los reglamentos interiores o internos de los órganos de gobierno o en los de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

En el caso de las atribuciones constitucionalmente concedidas a un individuo cierto número de ellas son ejercidas sin necesidad de ser ratificadas por otro órgano público, mientras que para otras es necesaria la ratificación para que el acto surta sus efectos plenos. Por su parte, el Congreso y las cámaras legislativas pueden actuar en forma individual o colegiada, pero un solo diputado o senador no tiene facultades para iniciar y concluir el proceso legislativo, ya que la expedición de las leyes requiere la votación de la mayoría,

⁽¹⁶⁾ De la Madrid, Hurtado Miguel, *ob. cit.* pág. 27.

⁽¹⁷⁾ *Idem.*

en virtud de que, en este caso, las atribuciones son otorgadas por la ley a los órganos y no a los individuos.

Estas atribuciones o facultades llevan implícita la obligación del individuo u órgano competente para ejercerlas en beneficio colectivo, ya que es aquí donde la ley encuentra su máxima expresión; sin embargo, la exigencia pública del cumplimiento de esta obligación esta limitada a la naturaleza del acto de que se trate, ya que por ejemplo, las decisiones políticas o macroeconómicas que afectan la vida del país son difícilmente impugnables. Por esta razón, el principio de una efectiva división de poderes es trascendental para el desarrollo del país, en todos los ordenes.

1.5 SERVIDOR PUBLICO EN EL PODER LEGISLATIVO.

El maestro Gabino Fraga⁽¹⁸⁾ considera desde un punto de vista formal, que la función legislativa es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forma el poder legislativo, mientras que tomando en cuenta otra opinión el maestro Eduardo García Máynes⁽¹⁹⁾, desde el punto de vista material, es un proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes. En este último caso, el sentido es de carácter material, toda vez que, por ejemplo, el Ejecutivo Federal está constitucionalmente facultado para legislar a través de decretos, aun cuando no sea su actividad sustantiva. Dentro de esta alta misión que le corresponde al Poder Legislativo se encuentra la de elaborar ordenamientos que regulen las relaciones entre el Estado y los individuos, pero

⁽¹⁸⁾ Fraga, Gabino, ob. cit. pág. 37.

⁽¹⁹⁾ García, Máynes Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Octava Edición, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 52.

también le corresponde formular aquellos que limiten, prevengan y sancionen el exceso de las funciones públicas.

En nuestro país, el ejercicio del Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso General Que es un órgano bicámaral conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional.⁽²⁰⁾ Los diputados son representantes de la Nación electos en su totalidad cada tres años. Por su parte, la Cámara de Senadores está integrada por 128 senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, 2 serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.⁽²¹⁾

Por cada diputado y por cada senador propietario habrá uno suplente. Los diputados y senadores propietarios no podrán reelegirse para el periodo inmediato, ni como suplentes, mientras que los suplentes sí podrán reelegirse para el periodo inmediato como propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio.

1.6 SERVIDOR PUBLICO EN EL PODER EJECUTIVO.

Para el maestro Gabino Fraga⁽²²⁾, desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo y considera que, tal vez, es la parte más importante de uno de los poderes en los que se haya depositada la soberanía del Estado: el Poder Ejecutivo; mientras que para el maestro Salvador Valencia Carmona⁽²³⁾, la

⁽²⁰⁾ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Cuarta Edición, Ed. Isef, México 2001, pág. 33.

⁽²¹⁾ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", ob cit., pág. 34.

⁽²²⁾ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Vigésima Octava Edición, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 38.

⁽²³⁾ Valencia, Carmona, Salvador. "Manual de Derecho Constitucional General y Comparado". Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 51.

función administrativa, desde el punto de vista material, consiste en una actividad autónoma y constante mediante la cual se afectan, dentro de los límites fijados por el orden jurídico, una serie de tareas concretas tendientes a satisfacer intereses generales en los actos que realiza, mismos que tienen un objeto: la prestación de un servicio y la realización de actividades reguladas por el interés público. La función administrativa es autónoma, concreta y limitada porque sus actos son concretos pero sumamente variados, ya que hay actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales.

El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" quien es electo popularmente y en forma directa cada seis años.

El régimen político mexicano es de tipo presidencial en tanto que hay una independencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y cada uno de ellos desempeña sus funciones y ejerce sus atribuciones dentro de la competencia otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este régimen tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica y fue adoptado en nuestra Constitución aunque se ha ido adecuando a su propia historia, a su ideología, a su problemática y a su nivel de vida. Señala Maurice Duverger que algunos países de Latinoamérica han tratado de imitar el sistema político, al estancamiento en el agrarismo, a la falta de desarrollo tecnológico y al alto nivel de analfabetismo no siempre responde a sus exigencias, dando como resultado un presidencialismo en donde el ejecutivo goza de excesivas atribuciones en detrimento de los otros dos poderes públicos.

1.7 SERVIDOR PUBLICO EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

El ejercicio jurisdiccional de todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares de arrendamiento inmobiliario y concursales del orden

común y del orden federal, en los casos que expresamente las leyes les confieren jurisdicción, corresponde a los órganos jurisdiccionales y a los servidores públicos que se señalan a continuación:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

Un Tribunal Federal Electoral;

Tribunales Colegiados de Circuito;

Tribunales Unitarios de Circuito;

Juzgados de Distrito;

Un Consejo de la Judicatura Federal; y

Los Tribunales del Distrito Federal y de los Estados, y los demás en que por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

1.8 FUNCIONARIOS, TRABAJADORES Y EMPLEADOS.

a) Funcionario.

El funcionario público en México es un servidor del Estado, designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Este concepto se fundamenta en un criterio orgánico, de jerarquía y de potestad pública que da origen al carácter de autoridad que reviste a los funcionarios públicos para distinguirlos de los demás empleados y personas que prestan su servicio al Estado, bajo circunstancias opuestas, es decir, ejecutan órdenes de la superioridad y no tienen representatividad del órgano a que están adscritos.

Este concepto, desde el punto de vista administrativo, se adapta con mayor claridad al campo de lo propiamente administrativo y del ejercicio de las

facultades del Poder Ejecutivo que la Constitución Federal le confiere en la esfera administrativa, lo que excluye la situación de los demás funcionarios de los órganos constitucionales como el Congreso de la Unión que acceden al servicio del Estado, mediante elección popular. Tratándose del Poder Judicial, y aun cuando en éste la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es hecha por el Presidente de la República, el régimen jurídico de sus relaciones con el Estado, es un régimen especial y acorde con la naturaleza de la función que desempeñan.

b) Trabajador.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a trabajador como la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado.⁽²⁴⁾ Precizando este concepto, es necesario indicar que se entiende por *trabajo*, y éste para nosotros es toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.

Terminológicamente, frente a la utilización indiscriminada de las voces obrero, empleado, prestador de servicios o de obras, dependientes, etc., la denominación trabajador responde con precisión a la naturaleza de este sujeto primario del derecho del trabajo, amén de que unifica el carácter de aquellos que viven de su esfuerzo ya preponderantemente material o intelectual. Ciertamente, este término homogéneo suprime la discriminación aún subsistente en diversos sistemas que regulan mediante estatutos diferentes, la condición del obrero, el empleado y el trabajador.

Descomponiendo en sus aspectos esenciales la noción jurídica de *trabajador* recogida en la ley, podemos distinguir tres elementos:

⁽²⁴⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano", Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 1999, pág 1103.

- 1.- La persona física;
- 2.- La prestación personal del servicio, y
- 3.- La subordinación.

La exigencia de que el trabajador sea necesariamente una persona física, pretende eliminar la confusión provocada con frecuencia en otro tiempo, de encubrir las relaciones individuales de trabajo a través de la celebración de contratos por equipo; figura que además de entorpecer la vinculación directa del patrón con los trabajadores, propiciaba su manipulación, robusteciendo la intermediación en detrimento de la acción del sindicato.

La prestación personal del servicio es otro elemento inherente a la figura del trabajador, que, generalmente entendida como una obligación prototípica de hacer, no puede sustituirse por la de otra diferente, sin consentimiento del patrón.

Aunque su proyección es expansiva, el concepto jurídico de trabajador implica un vínculo de jerarquía, elemento gestor de la llamada subordinación que supone el poder de mandar con que cuenta el patrón y el deber de obediencia de aquél.

Para Mario de la Cueva, la subordinación no pretende designar un status del hombre que se somete al patrón, sino una de las formas de prestarse los servicios; aquella que se realiza con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en las empresas. Hablamos en todo caso, de la subordinación técnico-funcional relacionada con la prestación de los servicios, sin que se constriña en forma alguna, la dignidad o libertad de los trabajadores.

Es conveniente precisar que los trabajadores al servicio del Estado, son las personas físicas que prestan sus servicios en la realización de la función

pública, de manera personal, bajo la subordinación del titular de una dependencia o de su representante y en virtud de nombramiento expedido por autoridad competente. En los últimos años se ha generalizado el uso del término burócrata para designar al trabajador que presta servicios al Estado, y burocracia para hacer referencia al conjunto de ellos.

Etimológicamente burocracia proviene del francés *bureaucratie* y éste de *bureau*, oficina, escritorio, y del griego *kratos*, poder, se entiende, pues, la burocracia como la influencia o poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, este término ha tomado una acepción peyorativa, despectiva; a los servidores públicos se les ha calificado como una "plaga" de los estados modernos.

c) Empleado.

El empleado es aquella persona que desempeña un empleo específico de oficina.

No debemos pasar por alto que en nuestro país a las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, en los Estados o en los Municipios, se les denomina servidores públicos.

El artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos, establece que para efecto de responsabilidades se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los Funcionarios y Empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Las Constituciones de

los Estados de la República precisaran, en los 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.

Hasta antes de 1857, las constituciones habían utilizado la expresión "empleados y funcionario públicos". La expresión "empleados de la unión" apareció por primera vez en el artículo 86 del proyecto de Constitución de 1857, que pasó como artículo 85 de aquella Ley Fundamental. El proyecto de Constitución de Carranza reprodujo la fracción II del artículo 85 de la Carta Magna de 1857.

También 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, facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales.

Para el maestro Gabino fraga la diferencia se encuentra en :

"...que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo; mientras que el segundo solamente supone una vinculación interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública".⁽²⁵⁾

⁽²⁵⁾ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Vigésima Octava Edición, Ed. Porrúa, México 2000, pág. 129.

CAPITULO 2

"FUENTES HISTORICAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS".

2.1 EPOCA PREHISPANICA

De esta época analizaremos el Reino de los Aztecas, por ser el más representativo de nuestro Derecho Precolonial, aunque señalaremos brevemente el Reino de Texcoco pues también reglamentó el control y la responsabilidad de los funcionarios.

1.- Reino Azteca.

Como es sabido en la época Precolonial los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una Triple Alianza al frente del cual se encontraban el señor del Reino de México pero cada uno con la independencia absoluta en cuanto a su régimen interior, al respecto menciona Alonso de Zurita que:

Al Señor de México habían dado la obediencia los señores de Tlaxcoco y Tlacuba en las cosas de guerra, y en los demás eran iguales, por que no tenían el uno que hacer en el señorío del otro; aunque algunos pueblos tenían comunes y repartían entre sí los tributos de ellos, los de unos igualmente, y los de otros se hacían cinco partes, dos llevaba el señor de México y dos el de Tlaxcoco, y una el de Tlacuba.⁽²⁶⁾

⁽²⁶⁾ Chavero, Alfredo "México a través de los siglos". Tomo I, Libro Cuatro, Capítulo IV, Segunda Edición, Ed. Cumbre, México 1958, pág. 547.

CAPITULO 2

FUENTES HISTORICAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Los reinos señalados estaban integrados por aquellos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado a través de las armas, todas las provincias conquistadas por los aztecas eran tributarias de la corona, y los tributos consistían en animales, frutas y minerales, que eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito, los mercaderes contribuían con una parte de sus productos, los artífices con cierto número de las obras que trabajaban así como vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes a todos los pueblos tributarios y otras muchas cosas según la calidad de sus tierras.

Habían quienes contribuían con cantidades abundantes de leña, de vigas y planchones para los edificios, o bien con una gran cantidad de copal. Otros tenían la obligación de entregar a los viveros y parques reales cierto número de aves y de cuadrúpedos. A otros se les impuso el gravamen de cultivar una sementera de maíz de 1600 varas de largo y 800 de ancho para viveres del ejército.

Es decir, los pueblos conquistados pagaban tributo a la corona de México con todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al rey.⁽²⁷⁾

2.- La Hacienda Pública.

La Hacienda Pública 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.⁽²⁸⁾

⁽²⁷⁾ Clavijero, Francisco Javier, "Historia Antigua de México", Séptima Edición, Ed. Porrúa, México 1982, pág. 214 a 216.

⁽²⁸⁾ López, Agustín Alfredo, "La Constitución Real de México Tenochtitlan", Ed.UNAM, México 1961, pág. 127 y 128.

También 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 ante mano, y por bien público estaba determinado, lo que individualmente demuestra un gran avance administrativo para aquellos tiempos y sobre todo en aquellas circunstancias.⁽²⁹⁾

Podemos concluir que lo anterior indudablemente constituye un antecedente directo de lo que sucede actualmente, puesto que se supone, que el presupuesto del que dispone la Administración Pública Federal está determinado para diversas actividades y únicamente debe dedicarse precisamente a esa actividad para lo cual hay organismos de control que citaré en el desarrollo del presente trabajo y que en aquella época le correspondía a Cihuacóatl.

Al respecto también señala Alonso de Zurita que: "No era en manos del señor disponer a su voluntad de estos tributos, por que se alteraba la gente y sus principales".⁽³⁰⁾

Por otra parte el reino de Texcoco, el Consejo de Hacienda se formaba por los Calpixque y por los Principales Pechteca de la ciudad, tres principales de los primeros cuidaban especialmente de los tributos y rentas reales, y en todo lo demás la organización social era semejante a la de México.⁽³¹⁾

Respecto del control de la actuación de los funcionarios de la administración fiscal, o sea de los Calpixque, cabe señalar que si incurrían en

⁽²⁹⁾ Chavero, Alfredo, ob. cit., pág. 652.

⁽³⁰⁾ López, Agustín Alfredo, ob. cit., pág. 89.

⁽³¹⁾ Chavero, Alfredo, ob. cit., pág. 668 y 669.

malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía la prisión, se les condenaba a muerte, además sus bienes se aplicaban al rey, y su mujer e hijos eran echados de su casa.⁽³²⁾

De lo anterior se demuestra que los tributos y las rentas reales estaban muy bien vigilados, ya que era casi imposible el mal uso y manejo de los mismos, debido al régimen de sanciones tan riguroso que tenían establecido en aquellos tiempos, pues este no solo consistía en imponer una pena respecto de sus bienes, sino más que eso era un castigo ejemplar para los demás funcionarios, ya que iba desde el destierro de su familia hasta la muerte del servidor público que incurría en una responsabilidad.

3.- Responsabilidad de los Funcionarios.

Existía en aquella época ya un mecanismo de control preventivo sobre los demás Funcionarios de la Administración Pública, para lo cual podemos mencionar aquel que se daba sobre los jueces, consistiendo en la elección cuidadosa de quienes debían impartir justicia.

Respecto a la designación del personal que integraría el Poder Judicial, es decir de los jueces, señala Fray Bernardino de Sahagún lo siguiente:

"También los Señores tenían cuidado de la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que se suscitaban entre la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles y ricas así como ejercitadas en los casos de guerra, y experimentados en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmecatl prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A estos tales escogía el

⁽³²⁾ *Idem.*

Señor para que fuesen jueces en la República; se contemplaba mucho que estos no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; el señor les encargaba mucho que hiciesen justicia en todo lo que a su mano viniese".⁽³³⁾

Con relación al anterior señalamiento, es importante hacer la reflexión, de que sin llegar a ciertos extremos, como el de ser criados en los monasterios, si se deberían exigir características de rectitud y preparación para aquellos que actualmente imparten la justicia en nuestro país, puesto que si se analiza con cuidado, muchos de los requisitos señalados por Fray Bernardino de Sahagún, no los cubren los miembros de los diferentes organismos que imparten justicia en las diversas ramas del derecho.

En la designación de sus Funcionarios Públicos, los aztecas tenían un especial cuidado, como se desprende del texto siguiente:

"El Senador tiene estas propiedades; ser juez y averiguar bien los pleitos, ser respetado, grave, sereno, espantable, y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, y ser temido de todos. El buen senador es recto juez que oye a entre ambas partes, y pondera muy bien la causa de los unos y los otros, da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión."⁽³⁴⁾

Por su parte López Agustín argumenta que los aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y

⁽³³⁾ De Sahagún Fray Bernardino, "Historia General de las Casas de la Nueva España" Tomo II, Libro Octavo, Capítulo XVII, 2, Pedro Roldredo, Segunda Edición, México 1938, pág. 317.

⁽³⁴⁾ Idem.

los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los Calpulli.⁽³⁵⁾

Otras de las medidas que existían para evitar la corrupción de los jueces eran la obligación que tenían de permanecer en los tribunales durante todo el día, además de las penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de las juntas periódicas con los funcionarios en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes como señala Francisco Javier Clavijero en el siguiente párrafo:

“La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden su continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta la tarde, abreviaba el curso de las causas y los apartaba de alguna práctica clandestina, las cuales hubieran podido prevenirlos a favor de alguna de las partes. Las penas capitales prescritas contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y vigilancia de los soberanos, tenían entrenados a los magistrados, y el cuidado que tenía de suministrarles de cuenta del Rey todo lo necesario, los hacía inexcusables.”

Las juntas que se tenían cada 20 días en presencia del soberano, y particularmente la asamblea general de todos los magistrados cada 80 días para terminar todas las causas pendientes a más de precaver los grandes males que causa la lentitud en los juicios, hacía que los magistrados que se comunicasen recíprocamente sus luces, que el Rey conociese mejor a los que habían constituido depositarios de su autoridad, que la inocencia tuviera más recursos y que el aparato del juicio hiciera más respetable la justicia.⁽³⁶⁾

⁽³⁵⁾ Alfredo, López Agustín, ob. cit., pág. 59.

⁽³⁶⁾ Clavijero, Francisco Javier, ob. cit., pág. 550.

La anterior cita, hace necesario un comentario, pues de la simple lectura del párrafo transcrito nos damos cuenta de todas las características que en la época precolonial tenía el Poder Judicial, lo que hacía que el funcionamiento fuera excelente, y nos hace pensar que si estos son nuestros antecedentes, por qué en la actualidad no es mejor o cuando menos similar.

En relación a las sanciones que se imponían a los servidores públicos de aquella época por sus conductas ilícitas, tendientes a controlar su actuación, estas fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco, dichas penas iban desde la simple amonestación al Juez Prevaricador por parte de sus compañeros, en los casos no graves, y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo, y la inhabilitación para ocupar uno en el futuro, así como el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez por mencionar un ejemplo ya que podían ser mas severos en la imposición de sanciones, así lo podemos observar en la siguiente afirmación de Alfredo Chavero:

"Los jueces administraban justicia rectamente, y sino cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, sino era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, lo que era una gran afrenta; pero si la falta era importante, desde la primera el Rey los destitula, y si cometían una gran injusticia, mandaban darles muerte".⁽³⁷⁾

⁽³⁷⁾ Chavero, Alfredo, ob. cit., pág. 655.

En relación al trasquilamiento, la destitución o la muerte, se imponían igualmente dependiendo de la gravedad del caso para castigar el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de los recintos destinados expreso para ello.⁽³⁸⁾

Como se puede observar, la embriaguez fue un vicio muy castigado entre los Aztecas, y específicamente para los jueces como lo señala el siguiente texto:

"A los que tenían la embriaguez por vicio, les derribaban sus casas por que eran indignos de contarse entre los vecinos; los privaban de oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en adelante".⁽³⁹⁾

Por otra parte, 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 según lo expresa Fray Bernardino de Sahagún:

"Y si oía el Señor (Rey) que los jueces y senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho, sin razón, los pleitos de los populares, que pudieran acabar presos, 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".⁽⁴⁰⁾

De lo anterior, podemos concluir que los requisitos y exigencias establecidos para los servidores públicos en la época precolonial, eran importantes y las sanciones establecidas por el incumplimiento de las

⁽³⁸⁾ Alba, Carlos, "Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo", Instituto Indigenista Interamericano, Tercera Edición, México 1989, pág. 15.

⁽³⁹⁾ Chavero, Alfredo, ob. cit., pág. 661.

⁽⁴⁰⁾ De Sahagun, Fray Bernardino, ob. cit., pág. 309.

obligaciones que con motivo de sus funciones se les imponían, eran muy severas, como ha quedado precisado.

De acuerdo a lo antes señalado, no podemos dudar que los mecanismos de control preventivo y represivo que se han consignado, originaron un florecimiento en la administración y en la justicia de los reinos de México y de Texcoco, que seguramente causó admiración a los conquistadores y que fue motivo de estudio de los jurisconsultos y cronistas peninsulares como los ya citados.

Otro aspecto importante que merece especial mención, es el antecedente directo de que las sanciones que se imponían en la época precolonial, fueron recogidas por la ley, que se encuentra vigente a partir del 1º de enero 1983, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como son:

La amonestación, la destitución y la inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la Administración Pública.

Tomando en cuenta dichos antecedentes, podemos mencionar que la Época Precolonial se caracterizaba, por el excelente funcionamiento de su Administración Pública, pues los funcionarios de aquella época tenían mucho más cuidado, para realizar sus funciones debido al recato o aviso en el desempeño de su oficio.

2.2 EPOCA COLONIAL

Es evidente la importancia del estudio de la época colonial, en virtud del período tan largo de dominación española y por lo mismo de la gran cantidad de instituciones jurídicas que fueron trasladadas de la Península Ibérica a la Nueva España.

Esta época comprende desde la llegada de los españoles al Continente Americano, y específicamente a la Nueva España, hasta la guerra de Independencia de 1810, de los que observamos su extensión de casi tres siglos, durante los cuales existieron muchas leyes que regulaban la responsabilidad de los servidores públicos, cuyo origen se encuentra en el viejo Continente.

Como veremos en el desarrollo del presente trabajo, las tierras dominadas por los reyes españoles, tuvieron primerísima importancia para su administración y sobre todo en su organización financiera, como era el ingreso mas importante (los tributos), que provenían de los sistemas financieros indígenas de las colonias, administrados directamente por lo Oficiales Reales .

Es fácil desprender que la organización administrativa de la Hacienda Pública en su época no fuera uniforme, precisamente por los tres siglos que la integran, aunque si tuvieron características o rasgos generales durante los siglos XVI y XVII, sufriendo cambios importantes durante el siglo XVIII, daña la reforma establecida por la ordenanza de intendentes de 1786 que presentó cambios considerables en la estructura de la organización de la Real Hacienda.⁽⁴¹⁾

Administrativamente la Hacienda Pública en esa época, tenía varias características generales como son: la unidad de objeto; centralización y autonomía de las regiones administrativas; actuación colegiada; homogeneidad del sistema, y su originalidad respecto de la organización castellana.

⁽⁴¹⁾ Lanz, Cárdenas José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos", Segunda Edición, Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica, México 1990, pág. 32 y 33

La unidad de objeto, consistió en que la Hacienda Pública en la colonia siempre recibió el nombre de "Hacienda Real", lo que estaba de acuerdo al criterio jurídico de aquella época en la que se sostenía que el Rey encarnaba al Estado, y por lo tanto, a él le correspondía en propiedad los bienes de un territorio, con lo que existía un poder absoluto del Rey en todo lo relativo al fisco.⁽⁴²⁾

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 ni siquiera con los de la capital del Virreinato o Gobernación, pues sus relaciones eran directas con el poder central, ya sea con el Rey, con el Consejo de Indias o con la Casa de Contratación de Sevilla y sólo mantenían entre sí, las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

Respecto a la actuación Colegiada, fue una de las características generales más destacadas de su sistema administrativo, pues conforme a este principio los Oficiales Reales debían actuar conjuntamente y la inobservancia de esta obligación se sancionaría pecuniariamente e incluso con la pérdida del oficio.

La homogeneidad del sistema, se derivó del hecho de que toda actividad legislativa requerida para el desarrollo de la organización financiera, tuvo su origen fundamentalmente en la Corona, ya que todas aquellas disposiciones relacionadas y que eran expedidas por los órganos de gobierno de la Administración de la Colonia, necesitaban ser confirmados por el Rey, lo que

⁽⁴²⁾ Sánchez, Bellas Ismael, "La Organización Financiera de las Indias", Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Sevilla 1998, pág. 71 y 72.

provocaba una uniformidad en la organización administrativa de la Hacienda Pública.

En relación a la originalidad respecto de la organización castellana, ésta se daba en virtud de la importancia financiera que representaban las colonias españolas, y consistía en que todo el sistema fiscal en general, o en su mayor parte provenía de Castilla, pero el ingreso importante eran los tributos que procedían de los sistemas financieros indígenas de las colonias, los cuales estaban administrados directamente por funcionarios de la Corona, como eran los Oficiales Reales.⁽⁴³⁾

1. CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Como se mencionó anteriormente la Corona Española tenía interés primordial en el establecimiento de un sistema legal que aseguraba el funcionamiento de la Hacienda Pública en la Nueva España, y esto lo realizaba con medidas que controlaban la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaban.

Al respecto, señala José Trinidad Lanz Cárdenas, que fueron numerosas las medidas que se tomaron, pudiendo afirmarse que el principio de la administración conjunta o actuación colegiada, constituía por sí mismo un medio de control, a la cual se agregan las finanzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.⁽⁴⁴⁾

Todas estas características para el control de la Administración en esa época fueron muy efectivas, dentro de las que se destacan la forma de rendir

⁽⁴³⁾ *Ibidem.*, pág. 77 al 84.

⁽⁴⁴⁾ Lanz, Cárdenas José Trinidad, *ob. cit.*, pág. 51.

las cuentas, así como la forma de guardar los bienes del Rey en una arca con varias cerraduras y llaves que por lo general eran tres y con lo que se evitaba la libre disposición de los fondos reales, ya que 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, con excepción de los tenientes.⁽⁴⁵⁾

La forma de organización de la Administración Pública se encontraba estructurada de la siguiente manera:

A) La Administración Central.- El sistema administrativo en que descansaba la Nueva España, radicaba en los órganos superiores que integraban la administración central, esto es, el Monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.

B) La Casa de Contratación de Sevilla.- La importancia de este organismo fue relevante para la Administración de la Hacienda en la Nueva España, y esta casa fue creada por cédula real del 20 de enero de 1503, convirtiéndose en el organismo rector del comercio peninsular con las Indias y como una institución del gobierno con atribuciones políticas y singularmente en el orden fiscal.

También las ordenanzas del Monzón de 1510 disponía que todas las cuentas de las Indias debían de ser enviadas a Sevilla, donde quedarán asentadas en un libro especial, además, el rey aprobó que no se decidiera nada tocante a las Indias sin previa información de los oficiales de Sevilla, así como

⁽⁴⁵⁾ Idem.

se les concedió facultad para llamar la atención a los oficiales de las Indias que se extralimitaran o cometieran faltas.⁽⁴⁶⁾

Existían varios funcionarios específicamente designados para la administración de la Hacienda en las Indias, como son los Oficiales Reales, en los cuales desde el descubrimiento de estas tierras descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real en las Indias, incluso en la etapa inicial de la Colonia cuando más se acentuó el procedimiento de los intereses privados en las expediciones del descubrimiento, conquista y nuevas poblaciones, fue precisamente a través de estos Oficiales Reales de la Hacienda, como se hizo notoria la presencia del Estado Español en defensa de los derechos fiscales de la corona, con lo que se explica la firmeza de sus atribuciones y la amplitud de sus responsabilidades.⁽⁴⁷⁾

Los funcionarios típicos de la Hacienda en las Indias, fueron como ya se mencionaron los Oficiales Reales que era el nombre genérico entre los que se destacan el contacur, el tesorero, el factur, el provedur, el pagadir y el veedur.⁽⁴⁸⁾

C) Los Oficiales Reales.- Existía toda una reglamentación de la actuación de estos funcionarios que va desde su nombramiento hasta los principios que rigieron su actuación, sus derechos y obligaciones, así como la suspensión y pérdida del oficio.

El nombramiento de los propietarios correspondió siempre al Rey a propuesta del consejo de Indias con excepción del período comprendido entre 1571 y 1591 en que muchos nombramientos fueron realizados por el Presidente del Consejo de Indias.

⁽⁴⁶⁾ Sánchez, Bella Ismael, ob. cit., pág. 15.

⁽⁴⁷⁾ De Solorzano, y Pereyra Juan, ob. cit., pág. 505.

⁽⁴⁸⁾ Sánchez, Bella Ismael, ob. cit., pág. 108.

Entre los requisitos y condiciones que se requerían para la elección de estos funcionarios se encontraban los de carácter moral y técnico, es decir, debían ser personas que ofrecían garantía de honradez en su actuación, además debían contar con la pericia necesaria para desempeñar el cargo como lo señala Solórzano:

"Por ser oficios graves y autorizados, esta dispuesto en las ordenanzas del consejo que para estos puestos se busquen ministros y personas de quien se pueda confiar."⁽⁴⁹⁾

Así también lo señala Ots y Capdequí, cuando menciona que la capacidad, fue un requisito indispensable para efectuar los nombramientos de los funcionarios pertenecientes a las distintas ramas de la Hacienda Real, y de una burocracia política, como fueron los Virreyes, Presidentes, Gobernadores, Alcaldes mayores y Corregidores, que ejercieron sus cargos respectivos con el respaldo técnico de los asesores letrados⁽⁵⁰⁾

1.- Principios.

Es importante señalar los principios fundamentales que rigieron a los Oficiales Reales como eran los siguientes: La administración conjunta o colegiada y la responsabilidad solidaria.

La administración colegiada, fue obligatoria para todas las actuaciones de la administración, y su incumplimiento solía estar sancionado con penas pecuniarias e incluso con la pérdida del oficio.

⁽⁴⁹⁾ De Solórzano, y Pereyra Juan, ob. cit., pág. 507.

⁽⁵⁰⁾ Ots y Capdequí, José María, "El Estado Español en las Indias", Sexta Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México 1982, pág. 48.

Esta actuación colegiada consistía en que habían de asistir juntos a los acuerdos, a las fundaciones y almonedas, al cobro de impuestos y al abrir el arca, para meter y sacar oro, que precisamente por eso tenía tantas llaves como oficiales había, juntos habían de abrir los despachos enviados por el rey y también de contestarlos.

En cuanto a la responsabilidad solidaria, no siempre fue exagerada e intransigente, pues también llegó a existir una interpretación benigna en el caso de una simple negligencia de uno de los oficiales en el desempeño de su cargo, pues únicamente se hacía efectiva la responsabilidad solidaria a sus compañeros y el culpable o sus fiadores no tenían bienes suficientes para hacer el pago; de lo contrario si se configuraba el delito, la responsabilidad solidaria era exigida a todos por partes iguales.⁽⁵¹⁾

2.- Derechos y Obligaciones.

Dentro de toda la reglamentación referente a los Oficiales Reales se establecieron fundamentalmente para estos funcionarios ciertos derechos y obligaciones.

En razón de su nombramiento dos derechos eran fundamentales; percibir una retribución económica a cambio de la prestación de sus servicios, y la inamovilidad del oficio, excepción hecha del cese en el mismo cuando se imponía como pena.⁽⁵²⁾

En cuanto a sus obligaciones, como se ha señalado tenían muchas, pero de acuerdo con José Trinidad Lanz Cárdenas podemos mencionar que las obligaciones de los Oficiales Reales podían reducirse a una sola, esto es, tenía

⁽⁵¹⁾ Sánchez Bella, *Ismacel*, ob. cit., pág. 140.

⁽⁵²⁾ Lanz, Cárdenas José Trinidad, ob. cit., pág. 45.

la obligación de cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaba para la buena administración de su oficio, y en general, todas las disposiciones dadas para las Indias, observancia que, como ya se dijo, se comprometían a cumplir bajo juramento en la toma de posesión de su cargo.⁽⁵³⁾

3.- Sanciones.

Cuando los Oficiales Reales incurrieran en alguna responsabilidad por el cargo que desempeñaban se les imponían sanciones entre las que encontramos, la suspensión y la pérdida del oficio, que como su nombre lo establece, iba de acuerdo a la gravedad de la responsabilidad para que se le aplicara una u otra sanción.

Entre las causas que se encuentran para que se aplicaran estas penas, pueden citarse las siguientes: hacer tratos con mercancías, ausentarse sin licencia, pagar libramientos si aprobación real expresa, dejar de valuar mercaderías y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas.

Con relación a las penas que se les imponían, tenían pena de muerte los Oficiales Reales que robaban algo de las casas a su cargo y cometían peculado, agregando que existían penas para aquellos que traían el dinero fuera de las cajas y granjeaban con él o sacaban para sí algunas cosas de las que vendían en almonedas, o no les pagaban a los feudos sino en especie, y que también podían ser reconvenidos por las deudas y derechos tocantes a la Real Hacienda que hubiesen dejado de cobrar y perdido o empeorado por su negligencia.⁽⁵⁴⁾

⁽⁵³⁾ Ibidem, pág. 47.

⁽⁵⁴⁾ De Solorzano y Pereyra Juan, ob.cit., pág. 140.

D) Las Audiencias. - Desde la aparición de las audiencias, estas nacieron como órganos típicamente fiscalizados de la actuación de los Oficiales Reales de la Hacienda.

La primera audiencia de la Nueva España se fundó en 1525 y actuó en corporación como reales acuerdos y controlaban en buena parte las altas funciones de gobierno de los propios virreyes.⁽⁵⁵⁾

Las audiencias tenían la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el Monarca y fue también una de sus funciones más importantes la toma de cuenta a los Oficiales Reales de las llamadas caxas comprendidas en su distrito.

Dentro de la fusión de las audiencias el papel del fiscal era importantísimo y así lo señala Escalona:

"Es el celador de los que administran su Hacienda, sobrestante de los que la ordenan y reducen a cálculo, inquisidor de los que detentan, delator de los que defraudan; procurador de lo que conduce a su beneficio, y finalmente protector y abogado del soberano señor, con ardimiento ilícito y sin ánimo calumnioso."⁽⁵⁶⁾

E) Corregidores y Alcaldes Ordinarios. - Estos funcionarios tenían dentro de sus distritos, cierta intervención en el cobro de los tributos, que hubo de ser controlada a través del otorgamiento de ciertas garantías, como fueron las fianzas o la retención de sueldos, en virtud de los numerosos abusos que cometían, por lo que señala Margadant al referirse a los Corregidores y

⁽⁵⁵⁾ Ots. y Capdoqui, José María, ob. cit., pág. 58.

⁽⁵⁶⁾ Sánchez Bella, Ismael, ob. cit., pág. 50.

Alcaldes Mayores, que "ambas categorías de funcionarios eran una corrupción proverbial".⁽⁵⁷⁾

Así como es evidente algún o algunos antecedentes históricos de las constituciones jurídicas que actualmente se encuentra vigentes, también lo es para el aspecto de la corrupción de los servidores públicos que de alguna u otra forma tenían acceso al cobro de los tributos o el manejo de la Hacienda Pública.

F) Tribunales de Cuentas.- Otro aspecto que nos muestra la importancia que tenían la administración de la Hacienda Real en la Nueva España y específicamente la fiscalización, nos lo muestra la creación de los tribunales de cuentas por Felipe III mediante las ordenanzas de 24 de agosto de 1605 y se constituyeron en otro medio para asegurar la revisión periódica de las cuentas, ya que se pretendía mejorar los sistemas anteriores, los cuales tenían graves fallas pues dicha función estaba encomendada a las autoridades gubernativas y judiciales que tenían muchas funciones que realizar, aunque por otra parte Solórzano señala que la causa principal del establecimiento de los tribunales fue el crecimiento de la Hacienda; lo que motivó que la toma de cuentas fuera confiada a ministros versados y a científicos.⁽⁵⁸⁾

G) El Control Sobre los Demás Funcionarios Públicos.- Como una consecuencia lógica de la preocupación de la Corona sobre la hacienda Real, fue el establecimiento de rigurosos medios de control sobre la actuación de los Oficiales Reales, pero también para los demás funcionarios de la Administración Pública, algunos muy generales y otros mas específicos.

⁽⁵⁷⁾ Florice, Margadant Guillermo, "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano", Quinta Edición, Ed. Estinge, México 1982, pág. 55.

⁽⁵⁸⁾ De Solórzano y Pereyra Juan, ob. cit, págs. 514 y 515.

Entre los medios generales de control en virtud de que las expediciones para la colonización fueron financiadas u organizadas por particulares y solo esporádicamente por el Estado.

La Corona recompensaba con privilegios extraordinarios de carácter señorial a través de las capitulaciones o contratos otorgados entre la corona y sus representados y el jefe de la expedición proyectada.⁽⁵⁹⁾

Con la finalidad de apoyar a los colonizadores y a los que se pudiera llamar burocracia, también se necesitaban medios de control de su actuación para prevenir o para corregir los abusos de poder que pudieran cometerse al amparo de las grandes distancias y de la dificultad de las comunicaciones, las medidas de control fueron:

Las instrucciones no obstante las amplísimas atribuciones que se otorgaron a virreyes, presidentes y gobernadores, estas le fueron limitadas por medio de "instrucciones" muy minuciosas a las que se habían de ceñirse estrictamente en el desempeño de sus cargos.⁽⁶⁰⁾

También se buscaba que existiera un equilibrio entre los poderes instituidos en la Nueva España, como eran los virreyes y las audiencias, el primero era superior jerárquico de la segunda, no obstante lo anterior, criticaban frecuentemente las disposiciones administrativas que emanaban del virrey, pues era una de sus facultades aunque "sin demostración ni publicidad", y aun mas si aquél insistía en su aclitud, la audiencia podía apelar ante la Corona.⁽⁶¹⁾

2.- VISITAS.

Además de todos los medios de control ya señalados, y en virtud de las claras dificultades que se presentaban para gobernar desde la Península

⁽⁵⁹⁾ Ois, y Capdoqui José María, ob. cit., págs. 15 y 16.

⁽⁶⁰⁾ Lanza, Cárdenas José Trinidad, ob. cit., pág. 55.

⁽⁶¹⁾ Florice, Margadant Guillermo, ob. cit., pág. 52.

Ibérica, los bastos territorios que tenían conquistados en este continente y sobre todo a la deficiencia en los medios de comunicación, se hizo necesario que la Corona contara con instrumentos efectivos de control de la actuación de sus funcionarios, para impedir los abusos de poder y la impunidad de quienes no tuvieran conciencia de su deber, por lo que es importante comentar específicamente las visitas y el juicio de residencia, pues fueron los mecanismos de control mas eficientes de la Corona Española.

Específicamente con relación a las visitas el maestro Toribio Esquivel Obregón , nos menciona autor que: "ninguno de ellos en particular sabía si se le hacían cargos, de que, ni por quien, ni aún después de que se le encontraba culpable y se le sentenciaba no por el visitador, quien formulaba el sumario, que debería de remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste".⁽⁶²⁾

José Trinidad Lanz Cárdenas nos da el siguiente concepto:

"Las visitas eran las inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general o bien la gestión de un funcionario determinado".⁽⁶³⁾

Por su parte Ots y Capdequí, expresa que las visitas tenían una diferencia fundamental con el juicio de residencia, la cual consistía en que eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o denuncia surgiera, en tanto, que el juicio de residencia solo exigía al terminar su mandato la autoridad residenciada.⁽⁶⁴⁾

⁽⁶²⁾ Esquivel, Obregón Toribio, "Historia del Derecho en México", Cuarta Edición, Tomo II, Ed. Polis, México, 1998, pág. 159.

⁽⁶³⁾ Lanz, Cárdenas José Trinidad, ob. cit, pág. 56.

⁽⁶⁴⁾ Ots, y Capdequí José María, ob. cit, pág. 189.

De lo anterior podemos definir que lógicamente existieron visitas generales, y específicas o particulares. También se realizaba específicamente a determinado organismo.

3.- EL JUICIO DE RESIDENCIA.

El juicio de residencia resulto ser uno de los instrumentos mas eficaces de control de la actuación de los funcionarios públicos en los territorios conquistados por la Corona Española, y por supuesto en la Nueva España.

El juicio de residencia tenia por objeto el que un juez tomara cuenta "a otra persona de cargo público de la administración, de su oficio, por aquel tiempo que estuvo a su cuidado".⁽⁶⁵⁾

También podemos expresar que el juicio de residencia se seguía para "asegurar el recto cumplimiento de los deberes de los funcionarios creándoles la responsabilidad subsiguiente".⁽⁶⁶⁾

Es decir, "llamabase juicio de residencia, o simplemente residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo".⁽⁶⁷⁾

Con este procedimiento se frenaba el abuso de las funciones, además de que el interés, no era exclusivo de la Corona, sino principalmente de los gobernadores.

⁽⁶⁵⁾ Escriche, Joaquín, "Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia", Tomo II, Tercera Edición, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, Madrid 1983, pág. 1438.

⁽⁶⁶⁾ Levene, R., "Juicio de residencia", Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVIII, JACTLEGA, Ancalo, S.A., Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires, pág. 352.

⁽⁶⁷⁾ Urquijo, José María de la Luz, "Ensayo sobre los Juicios de Residencia Indianos", Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, 1972, pág. 143.

Como se puede observar de las anteriores definiciones, se demuestra el alcance y contenido del Juicio de Residencia, el cual tendía a asegurar un máximo de responsabilidad en la función, una eficaz gestión administrativa y una garantía política para los habitantes de la comunidad.

2.3 EPOCA INDEPENDIENTE.

1.- CONSTITUCIONALIZACION DE LA RESIDENCIA.

Es evidente la importancia del Juicio de Residencia, pues como han quedado señalado era un verdadero instrumento de amparo y protección de las personas y las cosas, contando con un gran número de posibilidades protectoras.

Debido a su importancia llegó a elevar a preceptos constitucionales tanto en España como en México Independiente. La Residencia, como instrumento para exigir la responsabilidad de los funcionarios públicos, fue recogida 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.

Es natural el cambio de nombre, pues este juicio estaba en constante evolución pero esta fuera de dudas, que tanto en la Península Ibérica como en los países libres de este Continente, fue tal su importancia que por ello, se establece en los mas altos ordenamientos jurídicos, es decir, se constitucionaliza tanto en el naciente estado constitucional en que se

transformó España y sus colonias con la Constitución de 1812, y en el que México igualmente se transformó con sus Constituciones de 1814 y 1824.

Podemos concluir, de acuerdo con el Doctor José Barragán que esta fuera de dudas el hecho de la constitucionalización del Juicio de Residencia, tanto para España como para sus colonias en virtud de la obra de las Cortes de Cadíz de 1810 a 1813.

Por otra parte en nuestro país, los constituyentes no solo no derogaron las leyes sobre la materia, sino que de manera voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico en que se instaura en el constitucionalismo.⁽⁶⁸⁾

2.- LA CONSTITUCIÓN DE CADÍZ DE 1812.

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

Por otra parte, manifiesta Ernesto Villar, que el Código Español de 1812 representa uno de los frutos más logrados del liberalismo, ejemplo que siguieron no solo los países de América sino también algunos países Europeos.⁽⁶⁹⁾

La consagración del Juicio de Residencia en la Constitución de Cadíz se encuentra en el artículo 261, facultad sexta de dicho ordenamiento, que se

⁽⁶⁸⁾ Barragán, Barragán José y Otros "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Manual". Segunda Edición, Ed. Porrúa, e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1984, pág. 41.

⁽⁶⁹⁾ Villar, Ernesto, "La Constitución de Apalzingán y los Creadores del Estado Mexicano", UNAM, México 1964, pág. 83.

encuentra en el título V, de los tribunales y de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal:

"Capítulo I de los tribunales".

Art. 261 Toca a este Supremo Tribunal:

Sexto.- Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.⁽⁷⁰⁾

a) Los Sujetos de la Residencia.

Las personas que podían ser sujetas al Juicio de Responsabilidad mediante el Juicio de Residencia son las siguientes:

Los miembros del Poder Ejecutivo en ausencia del Rey, de conformidad con lo prescrito en el decreto de 24 de septiembre de 1810 y los subsiguientes reglamentos del 16 de enero de 1811, 26 de enero de 1812 o el 8 de abril de 1813.

Los secretarios de despacho, como lo indica el artículo 226 de la Constitución; y los artículos IV y VIII del decreto del 16 de enero de 1811; capítulo IV del 26 de enero de 1812; capítulo V del 8 de abril de 1813.

Todo empleado público, de acuerdo al artículo 261 facultad sexta de la Constitución; y el artículo 1º del capítulo 11 del decreto de 24 de marzo de 1813, que trata de las "reglas para hacer efectiva la responsabilidad de los empleados públicos".

⁽⁷⁰⁾ Barragán, Barragán José, "Algunos Documentos para el Estudio del Origen del Juicio de Amparo 1812-1861", Tercera Edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997, págs. 146 y 147.

Los diputados son igualmente responsables ante las cortes, de manera singular o parlamentaria, como se menciona en la propia Constitución y en los reglamentos para el gobierno interior de las cortes, del 4 de septiembre de 1813, Capítulo V, artículos LII y LXII.

Finalmente, "ninguna autoridad o persona pública, de cualquier cosa que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del secretario) y si alguna lo hiciera será castigado como infractora de la Constitución con arreglo a las leyes", como lo establece el artículo V del capítulo III del nuevo reglamento de la Regencia de 8 de abril de 1813.¹⁷¹⁾

b) Materia de la Residencia.

Es importante determinar cual era la materia del Juicio de Residencia, pues en la doctrina moderna se suele distinguir cuatro tipos de responsabilidad de los servidores públicos: La civil, la penal, la administrativa y la política, pero como hemos expuesto la responsabilidad de los residiados, en las leyes Castellanas e Indias era universal e ilimitada.

Dentro del contexto de la constitucionalidad, lo que más importaba defender mediante tan riguroso sistema de responsabilidad, es la misma Constitución y las demás leyes en vigor. Por tanto, era materia primordial del juicio de responsabilidad toda clase de infracciones a la ley suprema o a las demás leyes, haciendo responsable directa y personalmente al presunto infractor.

¹⁷¹⁾ Barragán, Barragán José, ob. cit., pág. 44.

3.- LA CONSTITUCION DE 1814.

Esta Constitución fue la primera que apareció en nuestro México Independiente, y fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el nombre de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

Es el primer documento mexicano de esta naturaleza, que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de los poderes de la Ley.⁽⁷²⁾

En relación a los diputados quienes en todo tiempo habían estado protegidos por su nombramiento, en virtud de la libertad de sus opiniones, y por lo que no se les podía hacer ningún cargo por virtud de ellas, de todas formas, debían sujetarse al juicio de Residencia por la parte que les tocaba en la Administración Pública pudiendo ser acusados además (durante el tiempo de su diputación) por los delitos de herejía apostasía y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, según se menciona en su artículo 59.

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 como lo señalan los artículos 145 y 149.

⁽⁷²⁾ Tena, Ramírez Felipe, "Leyes Fundamentales de México, 1800-1976", Séptima Edición, Ed. Pomía, México 1976, pág. 32.

También deberían sujetarse al juicio de residencia los individuos del Supremo Gobierno, los del propio Supremo Tribunal de Justicia, y en general, todo empleado público de acuerdo a los artículos 196 y 224.

De las causas que requerían previamente la declaración del Supremo Congreso y de otras, y en general para las residencias de todo empleado público, se instituyó el Supremo Tribunal de Justicia y para los de los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia, que conocía privativamente de ellas, así como de las promovidas contra los miembros de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59 de la misma Constitución, según lo señalan los artículos 196, 224 y 227.

4.- LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

En esta Constitución también se estableció lo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, aún y cuando no se establece capítulos específicos para el juicio de responsabilidad, pero de acuerdo a esta Carta Magna suscrita en la ciudad de México el 4 de octubre de 1824, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad los siguientes funcionarios:

El Presidente y el Vicepresidente de la Federación, el primero, por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones del presidente, senadores y diputados o a que estos tomaran posesión de sus destinos, o el ejercicio por parte de las cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería; el vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo.

De las acusaciones en contra del vicepresidente, conocía en calidad de gran jurado, la Cámara de Representantes, mientras que para aquellos en contra del presidente, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer con dicha calidad de gran jurado. Pero tenían que ser durante el tiempo de su magistratura o dentro de un año después, y como ya se expresó ante cualquiera de las dos cámaras, según lo establecen los artículos 38, 39, 107, 108 y 109 de dicha Constitución.

Los secretarios de despacho, eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y de los actos del presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los Estados, y de estas acusaciones podía conocer cualquiera de las dos cámaras con el carácter de gran jurado como lo establecen los artículos 38 fracción III y 119.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia también se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad por cualquier delito en que hubiesen incurrido durante el tiempo de su encargo, e igualmente podía conocer indistintamente de las acusaciones cualquiera de las dos cámaras, lo que establece el propio artículo 38 fracción III.

Los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión u ordenes del presidente de la Federación, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de los respectivos Estados, contrarios a la Carta Magna y demás leyes, e igualmente de las acusaciones podía conocer en calidad de gran jurado cualquiera de las dos cámaras.

Los Diputados y Senadores también podían estar sujetos a juicio por las causas criminales, con la salvedad de que la acusación debía realizarse ante la

Cámara de Senadores si se trataba de diputados, y ante la de Diputados si se trataba de senadores, constituyéndose cada cámara en gran jurado para declarar si había lugar o no a la formación de la causa, y cuando sí procedía se le suspendía de su encargo y se ponía a disposición del tribunal competente, de acuerdo a los artículos 42, 43 y 44.

Por último, eran sujetos de responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad por lo dispuesto por los artículos 137, facultad sexta del inciso V, y 163, al señalar respectivamente, que la Corte Suprema de Justicia conocerá "de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley", y "que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y el Acta Constitutiva".

Es importante indicar que el tribunal competente para conocer de las responsabilidades de acuerdo a lo anteriormente señalado, una vez formulada la declaración de procedencia de la causa por la cámara correspondiente, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de este órgano, que eran juzgados por un tribunal especial integrado por 24 individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaba en la propia Constitución.⁽⁷³⁾

5.- LA CONSTITUCION DE 1857.

Esta Constitución retomó la importancia del Juicio de Residencia, pero sin establecer un capítulo relativo al mismo, aunque a su título IV se le denominó "de la responsabilidad de los funcionarios públicos", en el que se estableció precisamente que son responsables los Diputados al Congreso de la Unión los individuos, de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del

⁽⁷³⁾ Lanz, Cárdenas José Trinidad, ob. cit., págs. 143 y 144.

Despacho, por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo es decir de los delitos oficiales.

También señala como sujetos de responsabilidad a los Gobernadores de los Estados y al Presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y leyes federales, y el último exclusivamente por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, como lo señala el artículo 103 de dicha Carta Magna.

Es importante señalar que la denominación de los "delitos comunes" que utilizan nuestras Constituciones y las leyes orgánicas respectivas, y atendiendo a la división que se hace en nuestro sistema jurídico de delitos del orden común y del orden federal, pareciera que los altos funcionarios no eran responsables de los delitos federales, pero la doctrina coincide en señalar que los delitos comunes deben entenderse en contra posición de los delitos oficiales y no de los delitos del orden federal, que es el sentido que se le dio a dicho término en las leyes constitucionales de 1836 y su proyecto de reforma, de donde fue tomado, y que aquel ordenamiento no estableció ninguna diferencia entre delitos comunes y delitos federales por que se refería a una república centralista.⁽⁷⁴⁾

Cuando los funcionarios a que nos hemos referido cometían un delito del orden común, le correspondía al Congreso, según lo dispuesto el artículo 104 erigirse en gran jurado y declarar por mayoría de votos si había o no lugar a proceder contra el acusado, y para el caso que se le declarara afirmativa la

⁽⁷⁴⁾ Lanz, Cárdenas José Trinidad, ob. cit., págs. 157 y 158

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 Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia, en los casos en que la declaración fuere condenatoria, para el efecto de aplicar también por mayoría absoluta de votos, la pena que la ley estableciera.

Son importantes las reformas y adiciones que sufrió el título IV de dicha Constitución y que fueron las siguientes:

El artículo 103 fue reformado el 13 de noviembre de 1874, incluyéndose a los individuos de la Cámara en la enumeración de los funcionarios públicos que eran considerados responsables, y respecto de los cuales debían surgirse los procedimientos precisos por la propia Constitución. Además fue adicionado un párrafo en el que se establecía que los altos funcionarios de la federación no gozaban de fuero constitucional por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hubiesen aceptado durante el período que conforme a la ley tuvieran derecho a disfrutar de aquel fuero, y así mismo dicha disposición también era aplicable respecto de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión.⁽⁷⁵⁾

El 6 de mayo de 1904 nuevamente se reafirmo el mismo precepto, señalándose en su parte final que el Vicepresidente al igual que el Presidente, sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria,

⁽⁷⁵⁾ Tena, Ramírez Felipe, ob. cit., pág. 704.

violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.⁽⁷⁶⁾

También fue reformado el artículo 104 el día 13 de noviembre de 1874, reforma que consistió en atribuir a la Cámara de representantes la facultad de erigirse en gran jurado y de formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes, que conforme al texto original estaba reservada al Congreso.⁽⁷⁷⁾

De lo anterior podemos mencionar que la Constitución de 1857, respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos contempló dos aspectos importantes: 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, como lo establece el artículo 107.⁽⁷⁸⁾

2.4 ANTECEDENTES DE SERVIDORES PUBLICOS.

El presente estudio nos ha permitido conocer como se regulaban las responsabilidades administrativas de los servidores públicos en las diferentes

⁽⁷⁶⁾ *Ibidem*, pág. 716.

⁽⁷⁷⁾ *Ibidem*, pág. 704.

⁽⁷⁸⁾ Lanz, Cárdenas José Trinidad, ob. cit., pág. 159.

etapas históricas de nuestro país, hasta llegar a la época actual y de las que hemos obtenido conclusiones muy importantes.

No sin antes mencionar algunos de los servidores públicos, que fueron antecedentes directos de los actuales así como: En el Reyno Azteca, el Cihuacóatl, el Hueycalpíxqui o Capíxqui Mayor y Calpíxqui Menor dependiendo cada uno del otro, y en la Época Colonial , funcionarios de la Corona, llamados Oficiales Reales nombre genérico y entre los cuales quedaban comprendidos, el Contador, el Tesorero, el Factor, el Proveedor, el Pagador y el Veedor .

En relación a los antecedentes sobre la regulación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, es decir, del control sobre la actividad del mismo, nos hemos percatado que nuestro país es de una gran tradición histórica en esta materia, pues como ha quedado señalado, se regulaba desde la época prehispánica.

En virtud de este panorama histórico, podemos señalar que en muchas ocasiones se han regulado las responsabilidades administrativas en forma más eficiente a la legislación actual, lo que no dudamos en manifestar que en esta materia se debería regresar en algunos aspectos a la forma tradicional, sobre todo en aquella que dio resultados positivos tanto en su investigación como en su aplicación.

Por otra parte, nos percatamos que tenían estrictos sistemas de control del Poder Judicial y de la actuación de los jueces, así como de los requisitos que exigían para desempeñar ese cargo, y desde mi punto de vista, muchas de aquellas reglas se deberían establecer actualmente.

Las sanciones que imponían a los servidores públicos, fueron severas y rígidas, de acuerdo a la importancia que revestía la responsabilidad oficial, e

iban desde la simple amonestación hasta la pena de muerte, existiendo también la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñarlo en el futuro.

Las sanciones que se imponían en la Epoca Precolonial, constituyen un antecedente directo de la actual legislación, que aunque en alguna época desaparecieron, fueron recogidas por la legislación vigente a partir de 1983.

Otro aspecto importante, que apareció en la Epoca Colonial es que para nombrar algún funcionario público, se le exigían requisitos de carácter moral y técnico, 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.

Por lo anterior, es que se debería regresar a lo que se llamó la "Burocracia Profesional" es decir, que los servidores públicos fueran honestos y capaces, ya que como es del conocimiento popular, no siempre se nombra dentro de la administración pública a las personas más capaces ni técnica ni moralmente.

La tradición histórica y legislativa en nuestro país, es de gran importancia y por lo mismo no debemos apartarnos de ella, aún y cuando debemos reconocer, que también existe gran tradición sobre la corrupción de los servidores públicos, por lo que fue necesaria la regulación de sus actividades y la creación de medios, para establecer el control de las mismas, y en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

Precisamente por la gran corrupción que ha existido en los servidores públicos, es que también existió la relevante legislación sobre la misma, aunque lo anterior es explicable, en virtud de la forma en que se llevó a cabo la conquista de la Nueva España y de las personas que participaron en la misma,

pues como sabemos en su mayoría eran delincuentes y por lo mismo de poca calidad humana en sus principios morales.

Posteriormente, con el establecimiento de los diferentes órganos de gobierno de la corona, en esas tierras tan alejadas de la península ibérica, no siempre se tenía a las personas más honestas dispuestas a radicar en este continente, por lo que sólo se decidían a trasladarse a la Nueva España, las personas con menos escrúpulos, llegándose hasta la reglamentación de la venta de diferentes cargos públicos.

La venta de los cargos públicos llegó a ser tan común, que por lo mismo se reglamentó la forma en que se podían adquirir y el precio que costaban, por lo que es fácil concluir que las personas que compraban un cargo público, cuando llegaban a él, lo primero que hacía era recuperar los gastos hechos y sobre todo obtener cuantiosas ganancias, ya que habían comprado legalmente el cargo que desempeñaban.

De lo anterior proviene en gran parte la corrupción de los servidores públicos, puesto que la recuperación que hacían de lo gastado, por lo general era fuera de las normas legales.

Otro aspecto interesante, que se desprende de la gran tradición legislativa, a través de la cual se regulaban y controlaban las actividades de los servidores públicos, se refiere a las Visitas y al Juicio de Residencia, mismas que han quedado analizadas en el desarrollo del presente trabajo.

El Juicio de Residencia, como su nombre lo dice, además de la investigación con todo el procedimiento que se realizaba, se residenciaba o se arraigaba al servidor público en el lugar donde había desempeñado su cargo, para que respondiera de las imputaciones que se le hacían.

Otro aspecto importante que actualmente se contempla, es lo que ya señalaban las Leyes de Indias, al establecer que eran sujetos del Juicio de Residencia, todos los funcionarios que ejercieran tareas de gobierno, administrativas, judiciales y municipales, aunque como en la actualidad tenían sus excepciones.

La ley vigente se aplica a los servidores públicos, y de acuerdo a la misma, lo son, todos aquellos que desempeñan un cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal y en el Gobierno del Distrito Federal.

2.4.1 REGULACIÓN INICIAL

La determinar de la naturaleza de las responsabilidades en las relaciones que se generan entre el Estado y sus trabajadores es, en principio, una cuestión de carácter Constitucional, toda vez que la norma fundamental delimita los campos de sujeción de los servidores públicos y el alcance de la competencia de las autoridades dentro de un ámbito material de validez determinado, por lo que realizaremos una retrospectiva histórica de las normas constitucionales y legales que han regulado las responsabilidades de los agentes de la Federación.

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocida como "Constitución de Apatzigan", del 22 de octubre de 1814, se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.

En el artículo 59 de nuestra primera Carta Fundamental se dispuso que "Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrá hacérseles 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".

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia "Conocer en las causas para cuya formación deba proceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; en las demás de los generales de división y secretarios del Supremo Gobierno; en las de los secretarios fiscales del mismo Supremo Tribunal: en las de intendente general de Hacienda, de sus ministros, fiscal y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre."

Por su parte el artículo 224 dispuso que "El Tribunal de residencia conocerá privativamente de las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia."

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

"La residencia que tiene su origen en el derecho romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia al Nuevo Mundo descubierto, terminarán arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará dicho juicio hasta llegada la Independencia. Y a partir de ésta, en 1824, por citar el texto Constitucional que organiza la vida republicana e independiente de México, se instaurará el llamado sistema del juicio de responsabilidad".⁽⁷⁹⁾

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y Vicepresidente de la Federación, de los secretarios del despacho, gobernadores de los estados, diputados y senadores, y de los demás empleados públicos, serían juzgadas ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

De igual forma, y con procedimiento semejante, las diversas normas que le sucedieron a esta Constitución, como "Las Siete Leyes Constitucionales" de 1836 y las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1842, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades reglamentarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que estos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.

De acuerdo a las responsabilidades de referencia, fundamentalmente de carácter político, correspondientes sólo a los altos funcionarios públicos, no es posible identificar algún proyecto de un Derecho Disciplinario conforme al tipo de disposiciones aquí nombradas.

⁷⁹⁾ Barragán, Barragán José, "Antecedentes Históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos, Las responsabilidades de los servidores públicos", Segunda Edición, Ed. Porrúa, México 1994, pág. 30.

2.4.2 CONSTITUCION DE 1857

Con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la garantía disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron la carga de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la "Ley de Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley de Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.

El texto del artículo 103 Constitucional establecía que: "Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios de Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común".

Como puede apreciarse, la idea de responsabilidad que contiene esta disposición se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionan las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que conforme al nombre del referido "Título IV sólo se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos, sin que en su articulado se hiciera alusión alguna a los demás empleados de la Federación.

2.4.3 LEYES QUE REGULARON EL TITULO IV.

"LEY JUAREZ".- El Decreto de 3 de noviembre de 1870, conocido como "Ley de Juárez", estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretaríos 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 solo 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 los siguientes: 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 de 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 un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales de los altos funcionarios a que se ha hecho referencia se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o las leyes federales, en materia de poca importancia, y señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco 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 omisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición Constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en el artículo 103 y 104 Constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. En el primer caso, el Congreso, integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia. A partir de 1857, en que se volvió sistema bicamaral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, con el mismo procedimiento; y más que resolución de acusación, la que emitía el jurado, denominado de acusación, determinaba la culpabilidad o no, por lo que solo quedaba en el jurado de sentencia la facultad de imponer la pena por la culpabilidad ya 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 obtener dos proposiciones: la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de declaración de procedencia por 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.

No obstante que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que "...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado", situación que a partir de 1857 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.

"LEY PORFIRIO DÍAZ".- Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1896.

Esta ley, denominada "Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulada en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refirió la "Ley de Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de delitos o faltas del orden común cometidas por los 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 sustentación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que "no ha lugar a proceder", dentro de la propia Cámara de Diputados, denominada Gran Jurado. Además de las resoluciones a que se hace referencia se previó la existencia de otra, denominada "Declaración de Incompetencia", que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aun que el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

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

2.4.4 CONSTITUCION DE 1917

A partir del 1º de mayo de 1917 entró en vigor nuestra Constitución Política vigente hasta la fecha, que en el texto original de su título IV estableció

las bases "De la responsabilidad de los funcionarios públicos", sin incluir a los demás empleados de la Federación.

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

"Los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales".

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

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

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

2.4.5 LEYES QUE REFORMARON EL TITULO IV.

"LEY LAZARO CARDENAS".- En los términos del 5º párrafo del artículo 111 de la Constitución Federal de 1917, el Congreso de la Unión debía expedir "...a la mayor brevedad, una ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales..." ya que la anterior ley era reglamentaria de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue hasta el 30 de diciembre de 1932, 22 años después, cuando el "breve término" se cumplió, 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 del 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como la necesidad de Declaración de Procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere".

Señalo 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 al 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.

También dispuso que el Presidente de la República sólo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

En esta ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aunque no definía los delitos oficiales hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.
- 3.- El ataque a la libertad de sufragio.
- 4.- La usurpación de atribuciones.
- 5.- La violación de garantías individuales.

6.- Cualquiera infracción a la Constitución o 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.

7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos del punto anterior.

A los gobernadores y diputados de los Estados se les señalo como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron:

1.- Destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido.

2.- Inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, en 72 fracciones se enumeraron en forma casuística diversas conductas que se tipificaron como delitos y, en 2 fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por 12 de años.

Con relación a las falsas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos, y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consigné cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado

popular, uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

Tratándose de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios 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.

En caso de resolver que había lugar a proceder contra el 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 liberar 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 Responsabilidad Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales para que dictara sentencia.

Respecto de la remoción de los funcionarios judiciales, ministros de la Suprema Corte, 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 la petición, la turnaría a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Como se puede constatar, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había

existido hasta esta fecha, posiblemente por que la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto Constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

"LEY LOPEZ 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".

El nuevo ordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1º, en los siguientes términos:

"Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley."

De todo lo anterior, encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos 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.

Según lo dispuesto por el artículo 3º: Son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho tales como:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- II.- El ataque a la libertad de sufragio;
- IV.- La usurpación de atribuciones;
- V.- Cualquier 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.

Los delitos a que se refiere este artículo no se cometerán mediante la expresión de ideas".

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.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios y de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 16 y 21, que serían tales, las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, y señalo como sanción la amonestación cuando se trata de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año, y en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieron 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.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, encontramos que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que la han identificado como el resultado de violaciones leves que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previnieron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.

Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas, como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.

CAPITULO 3

"LEGISLACION APLICABLE".

3.1 Regulación de los Servidores Públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el año de 1982 se realizó un gran esfuerzo para unificar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para lo cual inclusive se llegó a la reforma de nuestra Carta Magna, así como de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los de los Servidores Públicos y hasta la creación de una Secretaría de Estado para la aplicación de las mismas.

En virtud de que una de las tesis principales del gobierno en nuestro país durante la administración 1983 – 1988, fue la de "La Renovación Moral", se hizo necesario que se realizaran las reformas legales procedentes para la realización de dicha tesis, y una de ellas fue la reforma a nuestra Carta Magna.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,, fue reformada según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, en su título IV "de responsabilidades de los servidores públicos", que va del artículo 108 al 114.

Las reformas realizadas al título señalado, cambiaron substancialmente el régimen legal de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de la siguiente forma:

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

CAPITULO 3

LEGISLACION APLICABLE.

- 1.- Los Representantes de Elección Popular;
- 2.- Los Miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal;
- 3.- Los Funcionarios y Empleados, y en general a toda persona que desempeñe u empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Y determinar que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

También establece que los servidores públicos de las entidades federativas serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y son los siguientes:

- 1.- Los Gobernadores de los Estados;
- 2.- Los Diputados a las legislaturas locales; y
- 3.- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Por otra parte, de acuerdo a nuestro máximo ordenamiento, un servidor público será responsable administrativamente, cuando incurra en violación al artículo 109 fracción III, en el que señala que a los servidores públicos se les aplicarán sanciones administrativas... "por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

En este mismo artículo señala en su fracción I, el establecimiento del juicio político, y en su fracción II las responsabilidades penales, las cuales siguen procedimientos diferentes mediante la aplicación de la legislación correspondiente, pero éstas no se analizan ya que son diferentes al tema de

- 1.- Los Representantes de Elección Popular;
- 2.- Los Miembros del Poder Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal;
- 3.- Los Funcionarios y Empleados, y en general a toda persona que desempeñe u empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.

Y determinar que serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

También establece que los servidores públicos de las entidades federativas serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y son los siguientes:

- 1.- Los Gobernadores de los Estados;
- 2.- Los Diputados a las legislaturas locales; y
- 3.- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.

Por otra parte, de acuerdo a nuestro máximo ordenamiento, un servidor público será responsable administrativamente, cuando incurra en violación al artículo 109 fracción III, en el que señala que a los servidores públicos se les aplicarán sanciones administrativas... "por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones".

En este mismo artículo señala en su fracción I, el establecimiento del juicio político, y en su fracción II las responsabilidades penales, las cuales siguen procedimientos diferentes mediante la aplicación de la legislación correspondiente, pero éstas no se analizan ya que son diferentes al tema de

estudio del presente trabajo, razón por la cual nuestra Carta Magna establece que todos los procedimientos para la aplicación de sanciones a los servidores públicos de acuerdo a las diversas materias, se desarrollarán en forma autónoma y que "no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

El mismo artículo, en su último párrafo establece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda denunciar ante las autoridades correspondientes a los servidores públicos que incurran en alguna responsabilidad, aunque los condiciona a que presenten pruebas y que la denuncia sea ante la Cámara de Diputados.

En lo relativo a las pruebas estamos de acuerdo, puesto que nos desenvolvemos en un régimen de derecho y no sería comprensible denunciar a cualquier servidor público sin elemento de prueba, pero con relación a la denuncia, se debería establecer que puede ser presentada ante cualquier autoridad, la cual deberá turnarla a la competente y no limitarlos a que se presenten únicamente ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En relación a las sanciones económicas con motivo de los daños y perjuicios causados al Erario Federal, establece el artículo 111, que éstas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Esta reforma resulta substancialmente diferente de todas las sanciones económicas establecidas en la legislación precedente, las cuales solo perseguían el resarcimiento, de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados y con las reformas no sólo se obtiene el resarcimiento, sino que además se le impone una sanción económica, pues ambos conceptos estarán incluidos en los tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o

perjuicios causados, que se le impongan como sanción, con lo que la ley actualmente es más severa que las anteriores.

En relación al tipo de sanciones que deberán imponerse a los servidores públicos que incurran en una responsabilidad administrativa, se establecen en el artículo 113, el cual además permite la posibilidad de la expedición de las leyes de responsabilidades para que se determinen las obligaciones de los servidores públicos de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Las sanciones determinadas por este artículo son las siguientes:

- a).- Suspensión;
- b).- Destitución;
- c).- Inhabilitación;
- d).- Sanción Económica.

De lo anterior podemos concluir que nuestro próximo ordenamiento jurídico, establece claramente: quienes son servidores públicos; cuándo incurran en responsabilidad administrativa por sus actos u omisiones; las sanciones a que se harán acreedores. Y sobre todo las bases sobre las cuales se deberán expedir leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que reglamentarán a nuestra Carta Magna.

3.2 Responsabilidades Administrativas y Diversos Organismos Encargados de su Aplicación.

La parte fundamental de la presente investigación, como ha quedado determinado se refiere a las responsabilidades administrativas de los servidores

públicos, es por eso que es importante referirnos a las diversas instituciones u órganos que se encargaron de aplicar las sanciones a los servidores públicos que incurrieran en alguna responsabilidad de este tipo, y por lo tanto nos referimos a las principales instituciones que existieron en el México Independiente.

a) El Departamento de Contraloría de la Nación.

La administración hacendaria del siglo pasado, y que se trasladó al presente siglo recaía en una tesorería general, la cual concentraba además de las facultades de recaudación y distribución, las de fiscalización, dirección de contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y fincamiento de responsabilidades.

En el presente siglo se reorganizó dicha tesorería y fue el 23 de mayo de 1910, en que se limitaron sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes federales y se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa al que se le asignaron las atribuciones contables y de glosa.

Estas reformas no constituyeron un avance hacia el orden y la moralidad de la administración, en virtud de que la Tesorería y la Dirección de Contabilidad y Glosa, dependían ambas de la Secretaría de Hacienda y por lo mismo ninguna tenía la autoridad suficiente para oponerse a las a las órdenes emanadas de la Secretaría de Hacienda.

Por lo anterior era necesario crear un órgano dotado de la autoridad e independencia necesarias, para que se constituyera en un verdadero vigilante del presupuesto y garante del orden y la moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional.

En respuesta a esta necesidad, se creó el Departamento de Contraloría mediante la Ley Orgánica de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, el cual fue estructurado por la Ley Orgánica expedida el 19 de enero de 1918, razón por la que en el "Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional", publicado por el Departamento de Contraloría en 1921 señaló que: "en efecto, la institución de la Contraloría tuvo un gran fin moral", el cual es uno de los propósitos que inspiraron la creación del Departamento de Contraloría.⁽⁸⁰⁾

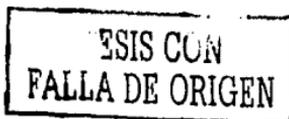
b) El Departamento de la Contraloría de la Federación.

La razón por la que se publicó la nueva Ley Orgánica del Departamento obedeció a que en la propia Ley de Secretaría del 25 de diciembre de 1917, no señalaba dentro de su competencia las atribuciones de fiscalización y control previo, no obstante que fue uno de los motivos por los cuales se creó la Contraloría, para que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, precisamente a través del control previo.⁽⁸¹⁾

Una segunda razón es que la Ley Orgánica del 19 de enero de 1918 no derogó la parte que se refería a la Dirección de Contabilidad y Glosa de la Ley del 23 de mayo de 1910, por lo que existió la irregularidad de que el Departamento se viera regido por dos leyes diferentes, la de 19 de enero de 1918 y la de 23 de mayo de 1910, y por otra parte la Tesorería siguió gobernándose por la Ley citada en último término, con lo que resultó que ambos organismos, no obstante ser independientes quedaron sujetos a la misma Ley.

⁽⁸⁰⁾ Contraloría General de la Nación, "Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional", Séptima Edición, México 1981, pág. 15.

⁽⁸¹⁾ "Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación", en la "Ley Orgánica y su Reglamento", Talleres Gráficos de la Nación, México 1986, págs. 11 y 12.



Por todo lo anterior el Presidente de la República dirigió al Congreso la iniciativa, en la que proponía la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías, para que se consignara el control previo de los egresos del gobierno federal y las inspecciones de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del mismo gobierno, y solicitando a la vez facultades para expedir las leyes orgánicas de Contraloría y de la Tesorería de la Federación, autorización que le fue otorgada por el Congreso de la Unión, mediante decreto de 8 de enero de 1926, por lo que el 10 de febrero del mismo año, el presidente Plutarco Elías Calles expidió el decreto que adicionaba la Ley de Secretarías en el sentido antes indicado, la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría de la Federación y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

De acuerdo al decreto presidencial del 10 de febrero de 1926 que adicionó el artículo 13 de la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, el Departamento de Contraloría tenía las siguientes facultades:

- a).- Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras dependientes del gobierno federal;
- b).- Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública;
- c).- Contabilidad de la Nación;
- d).- Control previo de los egresos del gobierno federal;
- e).- Deuda pública; y
- f).- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Tomando en cuenta lo anterior es importante establecer la función de la Contraloría sobre la glosa de cuentas y el fincamiento de responsabilidades, respecto a lo primero, eran las de revisar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas y empleados con manejo de fondos federales, así como de

justificar y comprobar sus ingresos y egresos, revisar y compulsar sus contabilidades, comprobar el movimiento de cuentas, fundar o retirar observaciones, exigir la rendición oportuna de cuentas e informes, y sancionar en caso de incumplimiento; dispensar las faltas o defectos que existieran en la justificación o en la comprobación de cuentas rendidas cuando estas no entrañaran dolo a la Hacienda Pública.

c) Tesorería de la Federación.

La Secretaría de Hacienda, durante el año de 1933 ejerció casi la totalidad de sus facultades, por conducto de la Tesorería de la Federación, la cual se encargaba entre otros asuntos de todo lo relativo a la recaudación, custodia y distribución de los ingresos y fondos federales; de la autorización de los órdenes de pago; de la intervención en contratos que implicaran el gasto de fondos públicos, comprometieran el crédito público o afectaran bienes federales; de la contabilidad general de la Federación; de la glosa preventiva de ingresos y egresos; del fincamiento, registro y exigibilidad de responsabilidades; de la formación de la cuenta pública anual; del crédito público y deuda pública; del registro de personal federal; de la inspección y vigilancia; y de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

Al siguiente año se creó la Dirección General de Egresos, misma que sustituyó a la Tesorería de la Federación en alguna de las atribuciones enunciadas, pues se ocupó de la vigilancia en la ejecución del presupuesto de egresos, de la autorización de órdenes de pago y de la expedición de los certificados prescritos por la ley para la celebración de contratos.

Por otra parte, con la creación de la Contaduría de la Federación en 1935, también le fueron quitadas otras facultades a la Tesorería, pues este nuevo órgano asumió las facultades relativas a la Contabilidad de la

Federación, glosa de cuentas, constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

En materia de responsabilidades a la Tesorería de la Nación le correspondía :

Vigilar el manejo de fondos, valores o bienes federales;

Vigilar la aplicación de su Ley Orgánica y ordenamientos reglamentarios;
y

Registro y exigibilidad de las responsabilidades (artículo 166 y 168 de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación).

De este modo vemos como la Tesorería de la Federación, se fue desprendiendo de aquellas atribuciones que eran propias de otros organismos como lo fue la Contaduría de la Federación entre otros.

d) *La Contaduría de la Federación.*

La Contaduría de la Federación fue creada en el año de 1935, lo que significó para la Tesorería otra merma en sus facultades, glosa de cuentas, constitución de responsabilidades, formación de la cuenta pública anual y conducción de las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de la Cámara de Diputados, mismas que se le confirieron a la Contaduría de la Federación, la cual dependía por supuesto de la Secretaría de Hacienda.

La principal función de este órgano, respecto a la materia de la investigación era que en relación a las responsabilidades a favor de la Federación, y cuyo financiamiento era de su competencia, lo podría realizar por aquellas irregularidades provenientes o cometidas con motivo del desempeño de las funciones de las oficinas y agentes con manejo de fondos, valores o bienes, y que se descubrieran con motivo de la glosa de cuentas.

Es importante señalar el punto específico materia de las responsabilidades, es decir, se configuraban por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufriera el fisco, por acto u omisiones que fueran imputables a un funcionario, empleado o agente de la Federación, y entrañaran dolo, culpa o negligencia de su parte o bien el solo incumplimiento de alguna de las obligaciones relacionadas con su actuación, como se establece de los artículos 41 y 43 de su Ley Orgánica.

La Contaduría de la Federación, una vez que habla constituido las responsabilidades, tenía la obligación de comunicarlas directamente a los interesados y exigirles que las cubrieran, quienes gozaban del beneficio de orden, es decir, primero le exigían el cumplimiento al responsable directo y después al subsidiario, así como dar aviso a las oficinas que debieran conocerlas y en su caso remitirlas a la Tesorería de la Federación, para que las hiciera efectivas por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

En cuanto a los particulares también se les podía requerir del pago de las responsabilidades, y con las cantidades que se obtuvieran y hasta donde las mismas alcanzaran, se reintegraran a los funcionarios públicos, el monto que de aquellas se les hubiera hecho efectivo, como se establece de los artículos 50 a 53 de la misma ley.

También la Contaduría de la Federación, tenía a su cargo el registro contable de todas las responsabilidades estimables en dinero que se constituyeran a favor o en contra de la Federación, y la dispensa de las mismas, siempre que los hechos que las originaron no revistieran carácter delictuoso ni se debieran a culpa grave o descuido notorio del responsable y los daños causados al fisco no excedieran de 100 pesos; así como la cancelación de los créditos a favor de la Federación que no excedieran de 500 pesos.

Es importante señalar el punto específico materia de las responsabilidades, es decir, se configuraban por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufriera el fisco, por acto u omisiones que fueran imputables a un funcionario, empleado o agente de la Federación, y entrañaran dolo, culpa o negligencia de su parte o bien el solo incumplimiento de alguna de las obligaciones relacionadas con su actuación, como se establece de los artículos 41 y 43 de su Ley Orgánica.

La Contaduría de la Federación, una vez que había constituido las responsabilidades, tenía la obligación de comunicarlas directamente a los interesados y exigirles que las cubrieran, quienes gozaban del beneficio de orden, es decir, primero le exigían el cumplimiento al responsable directo y después al subsidiario, así como dar aviso a las oficinas que debieran conocerlas y en su caso remitirlas a la Tesorería de la Federación, para que las hiciera efectivas por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

En cuanto a los particulares también se les podía requerir del pago de las responsabilidades, y con las cantidades que se obtuvieran y hasta donde las mismas alcanzaran, se reintegraran a los funcionarios públicos, el monto que de aquellas se les hubiera hecho efectivo, como se establece de los artículos 50 a 53 de la misma ley.

También la Contaduría de la Federación, tenía a su cargo el registro contable de todas las responsabilidades estimables en dinero que se constituyeran a favor o en contra de la Federación, y la dispensa de las mismas, siempre que los hechos que las originaron no revistieran carácter delictuoso ni se debieran a culpa grave o descuido notorio del responsable y los daños causados al fisco no excedieran de 100 pesos; así como la cancelación de los créditos a favor de la Federación que no excedieran de 500 pesos.

e) *La Secretaría de Hacienda.*

En 1946 con el presidente Miguel Alemán se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 7 de diciembre de 1946.

Esta Ley en general le dio la competencia a la Secretaría de Hacienda, asignándole el despacho de los asuntos relacionados con la política fiscal, de crédito público, monetaria y todos aquellos que afectaran al patrimonio de la Federación y a la Hacienda Pública del Distrito Federal, como se señala en su artículo 5°.

Por lo anterior, con fecha 1° de enero de 1947 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el cual detallo la competencia de la Secretaría de Hacienda, y en el que se puede observar que la misma conservó las facultades de formular y vigilar el ejercicio de presupuesto de egresos; de dirigir los servicios de inspección y policías fiscales, exceptuados los que correspondían a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativas; llevar la contabilidad; formular la glosa preventiva de ingresos y egresos; mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; DICTAR LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS SOBRE RESPONSABILIDADES; manejar la deuda pública; intervenir en todas las operaciones en que se hiciera uso del crédito público; y autorizar los actos y contratos, como se señala en el artículo 3° del citado reglamento.

Debemos señalar que la Secretaría de Hacienda mantuvo el mayor número de sus atribuciones, pero sobre todo extendió su radio de acción al Distrito Federal.

En cuanto a las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda podemos expresar que se mantuvieron en forma similar, puesto que dicha Contaduría seguía siendo el órgano dependiente del Poder Legislativo con facultades para la revisión de la cuenta pública y la Contaduría de la Federación dependiente de la Secretaría de Hacienda, el Poder Ejecutivo seguía teniendo las funciones que la vinculaban con la misma.

En cuanto a las medidas administrativas sobre las responsabilidades, también se mantuvieron en forma similar, pues estableció que se deberían fincar las responsabilidades por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufriera el fisco por actos u omisiones que entrañaran dolo, culpa o negligencia, o bien, el solo incumplimiento de alguna obligación relacionada con la actuación de los funcionarios, empleados o agentes de la Federación, manteniéndose también la clasificación en responsabilidad directa, subsidiaria o solidaria, según la forma de participación de los sujetos que intervenían.

f) Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1977, durante la Administración del Presidente López Portillo se implanto una reforma en la estructura de la administración pública federal, ya que se envió al Poder Legislativo reformas en paquete para que se promulgaran varias leyes, siendo las importantes para el desarrollo del presente tema, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1976.

El aspecto trascendente de estas reformas, lo constituyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual fue erigida en órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, es decir, a partir

de ese entonces se convirtió en la Dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento, tanto en inversión como en gasto corriente y evaluar los resultados de su gestión.

Es así como surge la Secretaría de Programación y Presupuesto con el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual le asignó sus atribuciones, las relacionadas con el tema fueron las de: llevar a cabo las tramitaciones y registros referidos para el control y la vigilancia del ejercicio del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal; elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda; cuidar que sea llevada y consolidada la contabilidad de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y sobre todo **DICTAR LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS SOBRE RESPONSABILIDADES QUE AFECTEN A LA HACIENDA PÚBLICA Y AL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.**

Por lo anterior se expidió el primer reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1977, conforme al cual se definieron las unidades por cuyo conducto habría de ejercer sus funciones y despachar los asuntos de su competencia.

A la Subsecretaría de Presupuestos se adscribieron las direcciones generales de inversiones públicas y la de egresos a la que se le incluyeron las funciones de contabilidad y auditoría gubernamental, y a la Contaduría de la Federación quien tenía la función de elaborar la cuenta pública.

Con fecha 10 de agosto de 1978, se publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación mediante el cual se modificaba la estructura de la otrora

Secretaría de Programación y Presupuesto y entre otras se creó la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, y la Auditoría Gubernamental, las cuales funcionaron como instrumentos fundamentales para el sistema de control y fiscalización de las acciones públicas que habrían de permitir la evaluación del desarrollo de los programas del Gobierno Federal.

Con relación al tema se creó la Subdirección de Responsabilidades dependiente de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, la cual tenía a su cargo el financiamiento de las responsabilidades a los funcionarios públicos, aplicando específicamente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; actualmente no existe se fusiono con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.3 Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Esta legislación entró en vigor a partir del 1° de enero de 1983, y estableciendo un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que podía incurrir el servidor público, que las leyes anteriormente comentadas, pues aquellas sólo establecían la responsabilidad para cuando se originaba un daño patrimonial a la Hacienda Pública Federal, a la del Departamento del Distrito Federal o al patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

La ley que se comenta, determina específicamente, en que momento y por que razones un servidor público incurrirá en responsabilidad así como el tipo de sanción a que se hará acreedor, ampliando en muchos aspectos la antigua responsabilidad, pues además de castigar el daño patrimonial que se cause a la Hacienda Pública Federal, con la correspondiente sanción

económica, también establece otro tipo de sanciones, para todas aquellas conductas que de diversa manera afectan a los servicios que presta la Administración Pública Federal.

El concepto por el cual, o mejor dicho, los conceptos por los cuales se puede responsabilizar administrativamente a los servidores públicos, los señala claramente el artículo 8 de la nueva ley, antes 47, cuando expresa las obligaciones que tienen los servidores públicos para "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra".

a) Daño Patrimonial.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, tiene dentro de su finalidad una amplitud mayor que las anteriores, puesto que establece una diversidad de sanciones entre las que, por supuesto, se encuentra la económica, además de otras que se detallan más adelante.

Con la sanción económica, también está protegiendo al resarcimiento del daño patrimonial y no sólo éste, sino que además se impone como sanción, puesto que esta Ley en su artículo 15, establece que para la sanción económica se aplicarán hasta tres tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, con lo que con un tanto de la misma se resarce a la Hacienda Pública Federal y el otro tanto es en estricto sentido jurídico, la sanción económica.

b) Mal Desempeño de sus Empleos Cargos o Comisiones.- como puede observar, los conceptos por los cuales incurre en responsabilidad administrativa el servidor público, son mucho más amplios que en las leyes comentadas, pues

al señalar que la responsabilidad se da, cuando no se cumpla con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público quedan incluidos todos aquellos aspectos que dañan a la Administración Pública y que pudiéramos reunir en el concepto de "mal desempeño de sus empleos cargos o comisiones".

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consta de 24 fracciones, en las que establece diferentes preceptos administrativos en cuya valoración pudiera incurrir el servidor público, con lo que se haría acreedor a una o varias de las sanciones expresadas por la propia Ley.

Como podemos observar en las 24 fracciones del artículo 8, se determina claramente que el servidor público será sancionado por responsabilidad administrativa, cuando no observe o incurra en alguna de las hipótesis a que nos acabamos de referir, y que son mucho más amplias que las establecidas en las leyes anteriores, y por lo mismo podemos concluir que todas las hipótesis señaladas se reúnen dentro del concepto de "mal desempeño de sus empleos cargos o comisiones".

También podemos concluir que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece como norma general que será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público.

Por supuesto que el no ajustarse dará lugar al incumplimiento de las obligaciones o abstenciones señaladas en el artículo 8, del cual podemos

señalar su estructura temática, de acuerdo a los criterios contenidos en el mismo y que son los siguientes:

Existe el criterio de la acción responsable en el encabezado de los artículos 7 y 8 de la ley de la materia.

El criterio de eficiencia establecido en el inciso I.

El criterio de legalidad establecido en el inciso II.

El criterio de honestidad en el inciso III.

El criterio de rendición de cuentas y cuadyuvancia de documentación e información en el inciso IV.

El criterio de vigilancia y cuidado de documentos e información en el inciso V.

El criterio de disciplina moral en el inciso VI.

El criterio de comunicación en el inciso VII.

Los criterios de uso del cargo, de los incisos VIII a X.

El criterio del servidor público, su familia y los negocios familiares en los incisos XI y XIV.

El criterio de aceptación de regalos en el inciso XII.

De lo anterior, podemos mencionar que basándose en estos criterios la autoridad sancionadora podrá evaluar el desempeño de los servidores públicos, ya sea en el caso de que contravengan lo dispuesto por dichas obligaciones incurriendo en responsabilidad administrativa, así como también el buen desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, de tal modo que la autoridad no sea excesiva u omisa en la forma de aplicar el procedimiento y consecuentemente las sanciones a que se hagan acreedores.

c) Resolución Administrativa.- Esta ley establece un procedimiento diferente para determinar la responsabilidad de un servidor público, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y en la Ley del Servicio de

Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se señala que la responsabilidad se determinará en un "pliego de responsabilidades", y la Ley que se comenta, la determina en una "Resolución Administrativa".

Esta resolución administrativa se dictará por la autoridad encargada de investigar y determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y que son: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Auditorías Generales de las Dependencias y las Contralorías Internas de las Entidades, de acuerdo a la competencia establecida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Señala el artículo 21 de la propia ley, el procedimiento para que se pueda imponer una sanción administrativa, y específicamente en su fracción III establece, que desahogadas las pruebas que fueren admitidas el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiéndole al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Existe una clara diferencia respecto a las leyes analizadas anteriormente, pues como ya se ha comentado la única que establecen es de tipo económico resarcitorio, y por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece una diferente gama de sanciones como son las siguientes:

- 1.- Amonestación privada o pública;
- 2.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- 4.- Destitución del puesto;
- 5.- Sanción económica; e

Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, se señala que la responsabilidad se determinará en un "pliego de responsabilidades", y la Ley que se comenta, la determina en una "Resolución Administrativa".

Esta resolución administrativa se dictará por la autoridad encargada de investigar y determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y que son: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Auditorías Generales de las Dependencias y las Contralorías Internas de las Entidades, de acuerdo a la competencia establecida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Señala el artículo 21 de la propia ley, el procedimiento para que se pueda imponer una sanción administrativa, y específicamente en su fracción III establece, que desahogadas las pruebas que fueren admitidas el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiéndole al infractor las sanciones administrativas correspondientes.

Existe una clara diferencia respecto a las leyes analizadas anteriormente, pues como ya se ha comentado la única que establecen es de tipo económico resarcitorio, y por su parte la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece una diferente gama de sanciones como son las siguientes:

- 1.- Amonestación privada o pública;
- 2.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;
- 4.- Destitución del puesto;
- 5.- Sanción económica; e

6.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Claramente podemos observar, la diversidad de las sanciones a que se hacen acreedores los servidores públicos que incurren en responsabilidad administrativa, por su puesto dependerá de la gravedad de su conducta para que se les imponga una o varias de las señaladas, además de que la económica será hasta tres tantos del lucro obtenido y del daño y perjuicio causados.

La sanción que se imponga a los servidores públicos que resulten responsables se deberá imponer tomando en cuenta, y de acuerdo al artículo 14 de la Ley de la Materia, lo siguiente:

- 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 o las que se dicten con base en ella;
- II.- La circunstancia socioeconómica del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

3.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Creación y Competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Vigente, data del 29 de diciembre de 1976, cuya principal consecuencia para el tema que nos

ocupa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que absorbió entre otras, las funciones de Contaduría de la Federación a que ya nos hemos referido y que pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Programación y Presupuesto aplicaba la legislación de responsabilidades a través de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental y para el auxilio de la misma se dispuso que en las diversas entidades y dependencias del gobierno federal se establecieran unidades de auditoría interna en cada una de ellas.

Creación y Competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación:

Para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982, como 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 y le da la atribución de los asuntos que corresponden, para los efectos de la presente investigación, las mas importantes son las señaladas en sus fracciones XIII, XIV, XVII y XVIII que le dan la competencia específica: 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; para aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen y para constituir las responsabilidades administrativas de su personal.

También es importante comentar el señalamiento que hace el artículo Séptimo Transitorio del decreto que se comenta, puesto que se da la

competencia para que la misma Secretaría continúe con los fincamientos de responsabilidades en proceso y de los que se inicien por hechos consumados con anterioridad a la publicación de dichas reformas y adiciones, y que resulten de la revisión que le compete independientemente de la fecha en que se descubran o comprueben.

La reforma a la ley fue adecuada y la creación de la Secretaría, también lo fue, sólo que no era muy afortunado el nombre que se le había dado puesto que no era Contraloría General de la Federación, ya que tenía facultades para intervenir dentro del Poder Ejecutivo, pero ni siquiera dentro de los otros dos poderes que integraban el Estado Mexicano, y mucho menos podía intervenir en las entidades federativas que eran las que integraban a la Federación, por lo tanto era un error llamarla Contraloría General de la Federación.

Por lo anterior el nombre mas adecuado y apropiado para la Secretaría fue el de "Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo".

3.5 Responsabilidades Administrativas y la Competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Contralorías Internas.

Responsabilidad Administrativa.- es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad

economía y eficiencia que se tutelan en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso de la responsabilidad administrativa, la identificación de las conductas infractoras no debe limitarse a la ley reglamentaria, en virtud de que podemos encontrar un sinnúmero de disposiciones, reglamentos y acuerdos que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias o entidades, como por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que, para efectos de responsabilidad administrativa, es considerada como una dependencia centralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y sin embargo, su ley orgánica no sólo establece obligaciones específicas para ciertos funcionarios y empleados de confianza, sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en ese mismo ordenamiento.

Así también, en el caso del Poder Judicial de la Federación, cuyos funcionarios, empleados y trabajadores se rigen, en materia de responsabilidad administrativa, por su ley orgánica y no por la ley reglamentaria de título IV Constitucional, las obligaciones a cargo de sus servidores públicos se consignan en el primer ordenamiento referido y se fija un procedimiento administrativo de carácter disciplinario.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.- En los términos de la Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (antes Secretaría de la Contraloría General de la Federación) 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", para cuyo efecto se adicionó a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el artículo 32 bis, que en su fracción XVII estableció la facultad de "conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida".

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que se le considere "La Globalizadora del Control de la Administración Pública Federal", sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como ha quedado ya expuesto, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo concentra el poder disciplinario para la imposición de las sanciones a los servidores públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo cual realiza a través de sus órganos, como Secretaría, o por conducto de los titulares de los órganos de control de las Dependencias y Entidades, así como de los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, quienes, como autoridades, dependen administrativa y funcionalmente del Secretario de Contraloría.

En el artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se dice que "al frente de la Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo estará el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de las unidades administrativas, el órgano desconcentrado y los servidores públicos siguientes:

apartado E, contando con las facultades que les confiere el artículo 26 de este Reglamento.", es decir, las facultades en materia disciplinaria, lo cual confirma lo mencionado.

De todo lo expuesto en el presente capítulo se deduce que la facultad disciplinaria de la función pública se encuentra estructurada en los tres grandes campos en que se divide en el ejercicio del poder público, en los términos del artículo 49 Constitucional, con un superior jerárquico en la cúspide de cada poder.

En particular, 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, y en las entidades paraestatales que les son asignadas como coordinadores de sector; pero en materia disciplinaria este poder quedó concentrado en la SECODAM, la cual, a través de sus contralores internos de cada Dependencia y Entidad impone las sanciones disciplinarias a los servidores públicos del Ejecutivo Federal.

Contralorías Internas.- 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. Para el mejor cumplimiento de sus atribuciones inicialmente se les ubicó junto al más alto nivel de las Dependencias, generalmente adscritas al titular de cada Secretaría y Departamento de Estado.

Posteriormente, debido a un cambio de política del Gobierno Federal, estos órganos fueron ubicados en ámbito de la Oficialía Mayor, bajando el nivel de los órganos y de sus funciones y empleados, con lo cual fueron relajadas a órganos auxiliares en las dependencias y entidades, sujetas a las determinaciones de los Oficiales Mayores o de los Directores de Administración. En este período dependieron de aquellas áreas a las que deberían controlar, lo cual trajo como consecuencia que quedaran muy limitadas en sus actividades en los términos de los reglamentos interiores de las dependencias. 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, así como el artículo 60 de la antes Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al conceptualizarlo 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 conducto por el cual la SECODAM 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 los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de diciembre de 1996.

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, dotándolas 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 anterior así como actualmente se hizo de la propia de la Ley de la Materia.

El artículo 48 de la ley anterior, además de actualizar el nombre de la Secretaría, se eliminó el segundo párrafo, para suprimir el término "superior jerárquico", ya que con toda la reforma dejaba de tener relevancia su mención, en particular para las Entidades.

De igual forma, se actualizó la fracción VI del artículo 56 de la otrora ley de la materia, a fin de asignar la competencia para la imposición de todas las sanciones económicas a las contralorías internas y eliminar, por innecesaria, la diferenciación entre sanciones "mayores" y "menores".

Del artículo 57 se suprimió el requisito de que la sanción fuera impuesta "por acuerdo del superior jerárquico", así como el control disciplinario que los coordinadores de sector tenían sobre las entidades.

La reforma que mayor trascendencia tuvo la ley en cita, fue al artículo 60, ya que en él quedaba establecida la competencia de las contralorías internas, tanto de las dependencias, como de las entidades.

En concreto, el texto de los citados numerales hasta antes de la reforma reconocía como autoridad competente, para efectos de aplicar las sanciones disciplinarias, al superior jerárquico, es decir, al titular de dicha dependencia, y en ese tenor las contralorías internas sólo podían ejecutar las sanciones, en tanto existiese acuerdo al respecto por parte del citado superior jerárquico, con lo cual se hacía evidente el detrimento de la oportunidad y eficacia en el fincamiento de responsabilidades por parte de los llamados órganos de control interno. Sin embargo, como resultado de esta reforma, las contralorías internas actualmente gozan de una verdadera facultad de imposición y ejecución de sanciones cuando, llevando el desahogo de procedimiento administrativo de responsabilidad que al caso fuera necesario, estimen conveniente la aplicación de sanciones, sin que para ello sea menester de la autorización del Oficial Mayor o bien del titular de la Dependencia, con lo cual se alcanza el pretendido objetivo de reestructuración al sistema de control interno del Poder Ejecutivo, reconociéndolas ya como autoridades, no como unidades administrativas auxiliares, como fungían hasta antes del 24 de diciembre de 1996.

Atendiendo al anterior argumento es dable concluir que, siendo las contralorías internas u órganos de vigilancia en su caso, los medios de control interno por parte de la SECODAM, que tiene a su cargo verificar el cabal desarrollo de 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.

No obstante este avance, la reforma no fue del todo satisfactoria, ya que aunque le dio existencia y fuerza legal a las contralorías internas de las

dependencias y entidades, en los términos del actual texto del artículo 60 de la antes Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el artículo 62, fracción 1, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, atribuyéndoles el carácter de autoridades, dejó a estos órganos como parte de las estructuras de las dependencias y entidades, y reservó la facultad para nombrar a su titular y a sus más altos funcionarios, a la SECODAM.

Esta transformación ha presentado graves dificultades para su funcionamiento, toda vez que no obstante que las contralorías internas son autoridades, forman parte de los organismos que carecen de ese carácter (entidades) y desvirtúan la naturaleza de la organización jerárquica, que es un vínculo que da cohesión a la estructura administrativa, puesto que aunque el órgano forma parte de la dependencia o entidad, su titular carece de los poderes propios de una relación jerárquica, fundamentalmente de los de nombramiento, decisión, revisión y sanción.

Lo ideal hubiera sido que estas contralorías formaran parte de la estructura administrativa de la SECODAM, y como los comisarios, fueran ubicadas dentro de las dependencias y entidades, como extensiones de la SECODAM.

3.6 Procedimiento Administrativo de Responsabilidades Previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Secretaría tiene la facultad de imponer las sanciones administrativas a que se refiere la ley de la materia, mediante procedimiento administrativo previsto en el antes artículo 64, actualmente 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra expresa:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresar el lugar, día y hora que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público de que se trata de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días

hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con los elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno, el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y registrará desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular de área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesara cuando se dicte la suspensión en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se les imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y se le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Además, cabe mencionar que en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consigna el procedimiento mediante el cual se puede imponer sanciones administrativas a quienes han incurrido en responsabilidad o en su caso, emitir la resolución de no existencia de ésta.

El procedimiento tiene características muy especiales, pues de acuerdo a su naturaleza le corresponde a la autoridad proveer lo necesario para su debida tramitación, desde recibir la queja o denuncia, realizar la investigación respectiva o recabar las pruebas pertinentes para encausar y sostener la acusación de manera imparcial, valorar los elementos y hechos constitutivos de la causa procedimental para resolver conforme a derecho.

El procedimiento administrativo disciplinario, se divide en varias etapas las cuales se desarrollan de la siguiente manera:

Regulación.- La imposición de las sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en su carácter de actos administrativos, debe ceñirse a los procedimientos que las normas legales establecen. La autoridad administrativa se encuentra vinculada en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, que la obligan a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y a emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

Investigación.- la etapa de investigación se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia, o por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, que en términos de diferentes fracciones del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo la vigilancia e inspección de la actuación de toda la Administración Pública Federal.

Instrucción.- Concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se iniciara la etapa de

instrucción del procedimiento disciplinario, en los términos del artículo 21 de la propia ley, considerándose los aspectos esenciales del debido proceso, al proveer al respeto la garantía de audiencia de los presuntos infractores, dándoles oportunidad de ofrecer pruebas, alegar lo que a su derecho convenga y a nombrar defensor.

Decisión.- Integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una clara convicción de los hechos, el procedimiento entra en la etapa de decisión, la resolución deberá ser dictada en un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma.

Ejecución.- La última etapa del procedimiento sancionatorio se inicia con la notificación de la resolución, a la que hacemos referencia en el punto anterior, ya que la sola emisión de la resolución, carece de trascendencia jurídica sin el acto de notificación, puesto que para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.

Motivación de las Sanciones.- La imposición de las sanciones disciplinarias esta sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, como la debida fundamentación y motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente, a que se refieren los artículos 14 y 16 Constitucionales, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos del primer párrafo del artículo 22 de la propia Constitución.

Medios de Defensa.- El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida

estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias. "Se hace indispensable que el funcionario público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del superior jerárquico, para lo cual deben otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa".

El Derecho Disciplinario de la función pública prevé dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno, mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el otrora Tribunal Fiscal de la Federación actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que mas adelante haremos un estudio minucioso de cada de los medios de defensa.

Finalmente, se considera importante comentar que la Ley no establece un vinculo entre la falta administrativa y la aplicación de la sanción, ya que en el procedimiento se perciben características de libre apreciación y discrecionalidad para emitir un fallo.

De este modo, la autoridad tiene una gran libertad para el desahogo y valoración de las pruebas, consecuentemente para la aplicación de las sanciones que estime pertinentes según sea el caso de que se trate.

Dejando a las autoridades, que a través del estudio que se hace a cada caso en particular, resuelvan de una forma mas justa y equitativa, y así aplicar la sanción correspondiente.

CAPITULO 4

**ILEGALIDAD DE LA SUSPENSION
TEMPORAL EMITIDA ANTES DE
INICIARSE EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO
DE LA "LFRSAP".**

Retomando estas ideas, el artículo 14 de la Ley de la Materia establece los elementos que deberán ser tomados en cuenta por la autoridad sancionadora para la aplicación de las penas correspondientes, como son:

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

II).- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público.

III).- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

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

V).- La reincidencia en el cumplimiento de obligaciones, y

VI).- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En este orden de ideas, la Ley establece los elementos para regular el criterio de la autoridad, de tal modo que el ejercicio o las facultades que la misma tiene para resolver el procedimiento administrativo, no queden restringidas o limitadas.

CAPITULO 4

"ILEGALIDAD DE LA SUSPENSION TEMPORAL EMITIDA ANTES DE INICIARSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE LA LFRASP".

4.1.- Quienes son Sujetos Objeto de Responsabilidad Administrativa.

Es importante establecer que la existencia de los sujetos activo y pasivo de la infracción es esencial para que ésta se produzca, toda vez que faltando cualquiera de ellos no podremos pensar en su existencia.

En primer lugar, tendremos al autor del hecho ilícito, que es un individuo con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de empleado que participa en el poder o en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Si la persona no se encuentra en las anteriores condiciones, podrá infringir diversas normas, incurriendo en ilícitos, pero su conducta no producirá una infracción administrativa disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por tanto, no podrá violarlas.

Por otra parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público, puesto que si el afectado directamente no tiene este carácter no estaremos frente a la infracción disciplinaria. En todo caso, como en el ejemplo anterior, se tratará de una relación entre particulares que se rige por el derecho Civil o el Laboral, según corresponda. Es decir, se requiere que exista una obligación de disciplina.

Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos indica en su artículo 7, que será responsabilidad de los sujetos de esta Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Así, son sujetos de responsabilidad de esta ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o aplique recursos económicos federales.

De esta suerte y de conformidad con el párrafo primero del artículo Constitucional citado, son sujetos de responsabilidad los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal, del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral. De igual forma y de acuerdo con el párrafo tercero del mismo dispositivo legal, los Gobernadores de los Estados, Diputados a las Legislaturas locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

Atento a lo anterior, tenemos que los sujetos objeto de responsabilidad para la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos serán aquéllos que tengan el carácter de servidores públicos; es decir, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, en el Instituto Federal Electoral, sea representante de elección popular, miembro del Poder Judicial Federal o del Poder Judicial del Distrito Federal, así como

Integrante del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial en las Entidades Federativas.

4.2 Causas que Originan la Responsabilidad Administrativa.

De acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece en el artículo 8 las causales por las que es procedente iniciar el procedimiento de responsabilidades administrativas en contra de todo servidor público.

Para ello, el citado numeral indica las obligaciones que deben ser observadas por el servidor público en el ejercicio de la función pública; a saber:

"Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir 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 los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normalidad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- Utilizar los recursos que le sean asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tengan conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- 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;

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce de parcial o total de sueldo y otras percepciones;

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

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes 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.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargo o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la ley;

XIII.- 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 XI;

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

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, Arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieran incrementar su valor o, en general, que mejore sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

Así, en caso de incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se iniciará el procedimiento de responsabilidades, tal como lo indica el diverso 10 de la Ley en comento, al expresar que en las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, **"con las que se iniciará en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente"**.

4.3 Sanciones por Falta Administrativa.

Por lo que se refiere a las sanciones en materia administrativa, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 8 las causales por las cuales se puede exigir responsabilidad administrativa a todo servidor público.



En ese sentido, **se incurre en responsabilidad administrativa cuando el servidor público no ciñe su actuación a lo dispuesto en las obligaciones que le impone el mencionado artículo a través de sus 24 fracciones**, y cuyo incumplimiento da lugar a la instauración del procedimiento disciplinario previsto en el numeral 21 de la Ley en comento.

No se omite manifestar que la imposición de sanción disciplinaria, esta sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales que la autoridad debe observar, con la debida fundamentación, motivación, y la observancia del procedimiento correspondiente, a que se refiere el artículo 16 Constitucional, así como la justa cuantificación de la multa, en los términos de los artículos 22 primer párrafo y 113 Constitucionales.

La oportunidad de la pena (sanción disciplinaria), así como su forma, son aspectos que entran en la apreciación del interés del servicio. Por lo tanto, el poder disciplinario no lleva ante los ojos una venda por cuyas estrechas aberturas solo se puede ver parte de la realidad, aquella que ve la materia del delito (infracción disciplinaria), sino que tiene en cuenta también los antecedentes meritorios y las perspectivas de enmienda que el culpable pueda ofrecer, el daño inferido por el castigo a nombre del funcionario, por 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.

Ahora bien, en caso de que el servidor público resultare responsable administrativamente por inobservancia de las obligaciones que le impone el multicitado artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo procedente es imponerle una o varias de las sanciones que establece el numeral 13 del citado cuerpo legal, mismas que a continuación explicaremos:

AMONESTACION PRIVADA O PUBLICA.- Es una llamada de atención a través de la cual se solicita a un servidor público abstenerse de hacer algo. Es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público. Consistente en una medida por la cual se pretende encausar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones.

SUSPENSION DEL EMPLEO, CARGO O COMISION POR UN PERIODO NO MENOR DE TRES DIAS NI MAYOR A UN AÑO.- Consiste en prohibir que se ejerzan funciones por determinado tiempo, es decir, es una sanción administrativa que estriba en prohibir a un servidor público que realice funciones por tiempo determinado.

DESTITUCION DEL PUESTO.- Es una sanción administrativa por la cual un servidor público es separado del empleo, cargo o comisión que desempeñaba en el servicio público por habersele encontrado responsable en términos de Ley.

SANCION ECONOMICA.- Surge a consecuencia de haber obtenido beneficios o causado daños y perjuicios. Es una multa que la autoridad administrativa impone al servidor público con la finalidad de reparar el daño causado a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal, o si no existió éste, entonces la de imponer al servidor público responsable mediante el sacrificio de parte de su riqueza.

Es de considerar que de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de la Materia, en caso de aplicación de sanciones económicas por los beneficios obtenidos o daños y perjuicios causados por el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se aplicarán tres tantos del lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados.

INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES EN EL SERVICIO PUBLICO.- Consiste en la imposibilidad de ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público por un lapso de tiempo determinado, es decir, es la prohibición temporal de ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público, decretado por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial.

En cuanto a la aplicación de las sanciones administrativas indicadas con antelación cabe decir que el artículo 16 de la ley en análisis dispone que la amonestación pública o privada, será impuesta por impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

La suspensión, la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley, dispone que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean

impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

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

No obstante lo anterior, no se debe olvidar que de acuerdo a lo establecido por el segundo párrafo del supracitado numeral 30, tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se sujetaran a lo previsto en la legislación aplicable.

4.4 Medios de Impugnación.

De acuerdo al Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de las sanciones disciplinarias, esto es se hace indispensable que el servidor público se encuentre protegido contra las arbitrariedades del Organismo Interno de Control y del superior jerárquico, para lo cual debe otorgársele garantías que le permitan la defensa legítima de sus derechos contra las acusaciones formuladas, en un procedimiento disciplinario de jurisdicción administrativa.

Así como también, es cierto que aunque no existiera procedimiento especializado en esta materia, nuestro sistema jurídico tiene un régimen judicial de control de los actos de autoridad, en los términos del artículo 103 de la Constitución Federal, que establece la competencia de los tribunales de la Federación para resolver toda controversia que se suscite "Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales"; sin embargo, la existencia de medios prejudiciales de control de legalidad dan mayores posibilidades de defensa, en vías de una adecuada justicia administrativa.

El Derecho Disciplinario de la función pública establece dos procedimientos especializados para la defensa de los servidores públicos ante la imposición de sanciones disciplinarias: uno mediante el recurso administrativo de revocación, y el otro a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El trámite del recurso de revocación se encuentra regulado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la cual se desprende que su interposición puede ser optativa respecto al juicio de nulidad, ya que en todo caso se puede acudir directamente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En esa tesitura la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su artículo 26 que podrán impugnar por el servidor público ante la propia autoridad que emitió la resolución, mediante el *recurso de revocación*, que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

El procedimiento de tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de pruebas que considere necesario rendir.

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Así, el recurso de revocación es uno de los medios de defensa legal que tiene el servidor público afectado por una resolución administrativa emitida conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para obtener de la autoridad una revisión del propio acto a fin que dicha autoridad lo confirme, en caso de encontrar comprobada la ilegalidad del mismo.

Dicho recurso procede en contra de una resolución administrativa en la que se imponga una o varias de las sanciones previstas por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y debe interponerse dentro del plazo de 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución sancionatoria, y en el caso del juicio de nulidad es de 45 días, conforme a lo dispuesto por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, la admisión del recurso se acordará una vez que se acredite la existencia del acto impugnado, el interés jurídico del recurrente, la competencia de la autoridad y la temporalidad de dicho medio de defensa.

Con objeto de determinar la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, se analizan los argumentos esgrimidos por el promovente, desahogándose las pruebas que fueron admitidas, otorgándose el valor probatorio que conforme a derecho proceda a fin de establecer si los agravios resultan fundados o infundados.

Hecho el estudio y análisis de los agravios expuestos por el servidor público, se procede a emitir resolución, en la cual se establece si es procedente la revocación o la confirmación de la resolución impugnada.

No se omite manifestar, que el servidor público puede solicitar la suspensión de ejecución de la resolución sancionatoria, de acuerdo con el artículo 27 de la citada Ley, que establece que la suspensión del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, conforme a las siguientes reglas:

I.- Tratándose de sanciones económicas, si el pago de estas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y

II.- Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- a) Que se admita el recurso.
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y

c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

Por otro lado el juicio de nulidad se tramita cuando el servidor público sancionado se inconforma legalmente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en contra de la resolución dictada por la Secretaría de Contraloría o Contralorías Internas. La ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dispone que este tribunal administrativo es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, entre otras, por las que se impongan sanciones a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos. Las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso o cuando su interposición es optativo.

Requisitos que deberá contener para presentar la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El nombre y domicilio del demandante; la resolución que se impugna; la autoridad o autoridades demandadas; los hechos que den motivo a la demanda; las pruebas que ofrezcan; la expresión de los agravios que le cause el acto impugnado; y el nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

Asimismo, el servidor afectado debe adjuntar a la demanda:

Copias de traslado para las partes involucradas; documentos que acrediten su personalidad; el documento en que conste el acto impugnado; constancia de la notificación del acto impugnado, en su caso; el cuestionario, firmado por el actor, que debe desahogar el perito; y las pruebas documentales que ofrezca.

La sentencia definitiva que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrá los siguiente efectos:

Reconocer la validez de la resolución impugnada.

Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

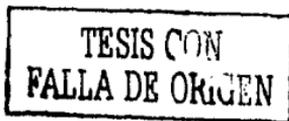
Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

Las resoluciones anulatorias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tengan la característica de cosa juzgada, provocara efectos de restitución de los derechos al servidor público sancionado, sin embargo, éstas pueden ser impugnadas a su vez por la Secretaría de Contraloría o las Contralorías Internas.

Es de mencionarse que las resoluciones y acuerdos emitidos por la Secretaría de Contraloría, o en su defecto, por las Contralorías Internas, deberán asentarse en un registro que comprende una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los servidores públicos infractores, todo esto a cargo de la Dirección General de Responsabilidades Y Situación Patrimonial de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

4.5 Ilegalidad de la Suspensión Temporal emitida antes de iniciarse el Procedimiento Administrativo Disciplinario de la "LFRASP".

Para entrar al estudio del este tema, consideramos importante en primer término conocer el contenido del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismo que a la letra establece:



"ARTICULO 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresar el lugar, día y hora que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de una defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

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;

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con los elementos suficientes para resolver o adviertan datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno, el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular de área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesara cuando se dicte la suspensión en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se les imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y se le

cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

De lo anterior, se considera que lo dispuesto en la fracción I resulta contradictorio con la fracción V de dicho numeral, además violatorio de la garantía de audiencia a que alude este precepto legal, misma que se encuentra consagrada en el artículo 14 Constitucional, toda vez que en él se ordena que se otorgue a los afectados un término razonable para que conozcan las pretensiones de la autoridad, para estar en aptitud de defenderse y aportar las pruebas que considere pertinentes para defender sus derechos.

En ese orden de ideas, de la practica, analizamos que en ningún momento en los oficios mediante los cuales se suspende temporalmente a los servidores públicos, indican cual es el asunto o actuación que se investiga y por el que se pudiese llegar a atribuir una responsabilidad al presunto infractor, por lo tanto concluimos que si bien es cierto que en la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se concede al Organismo Interno de Control la posibilidad de determinar la suspensión temporal en sus cargos, empleos o comisiones, de los presuntos responsables de sus investigaciones, también es verdad que esto no puede ser

aplicado de manera arbitraria y violentando las garantías constitucionales de los afectados, pues de ninguna manera puede la autoridad hacer uso de manera indiscriminada de su atribución, sin fundar y motivar adecuadamente sus determinaciones, toda vez que no debemos olvidar que "el artículo 16 Constitucional, en su parte relativa ordena que nadie puede ser molestado en su persona, familia domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Esto es así, pues el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle LAS CONSIDERACIONES Y LOS HECHOS CONCRETOS Y PARTICULARES en que apoyan sus determinaciones, ya que lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión.

Es importante mencionar que cuando una autoridad ordenadora toma una decisión, sin señalar las razones específicas, causas inmediatas y circunstancias especiales que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, es decir, cual es el asunto o procedimiento que se investiga, así como la presumible o presunta responsabilidad que se pretenda atribuir, ya sea a uno o a varios servidores públicos del área en que se desempeñen, así como las causas materiales o de derecho que según ella, ameriten la necesidad de la suspensión, y no simplemente la expresión genérica y abstracta de formato:

"por así convenir para la conducción y continuación de las investigaciones", sin indicar cuales investigaciones o por qué conviene a las

mismas, ya que no solo atentara contra la garantía constitucional del quejoso que se haga valer, por la FALTA DE MOTIVACIÓN mencionada, sino que además se le deja en completo ESTADO DE INDEFENSIÓN, pues se viola en perjuicio del servidor público de que se trate las garantías de legalidad y seguridad jurídica, mismas que se encuentran consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, desde otro punto de vista también se puede observar que se esta atentando contra las garantías constitucionales en materia laboral consagradas en los artículos 14, 50 y 123 Constitucionales pues con la orden de "suspensión temporal" se impide el desempeño del trabajo, sin que exista causa legal para ello, y sin que se haya seguido procedimiento alguno que lo justifique, así lo señalado por el 123, apartado B, fracción IX, Constitucional, que los trabajadores al servicio del estado, SOLO PUEDEN SER SUSPENDIDOS, POR CAUSA JUSTIFICADA EN LOS TERMINOS QUE FIJE LA LEY, confirma claramente que el alcance del artículo 21 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no puede ir mas allá que lo preceptuado por el texto Constitucional.

En ese sentido, la fracción V del artículo en cuestión concede que la Contraloría pueda suspender temporalmente a los "presuntos responsables", pero esto debería implicar un juicio de valoración previo, que debe ser hecho del conocimiento del propio trabajador afectado, para que así sepa sobre que hechos se le esta atribuyendo esa presunta responsabilidad y este en aptitud de preparar su defensa. Tan es así que el propio precepto legal establece que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le pretenda atribuir, ni sobre que asunto o hechos, para así estar en condiciones de preparar su defensa, por lo que nosotros consideramos que en los oficios mediante los cuales se suspende temporalmente a los servidores públicos no se integra la CAUSA JUSTIFICADA, que exige la Constitución, es decir., no se

cumple con la debida fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener.

La anterior conclusión obedece, a que en el artículo 14 Constitucional, en la parte que nos interesa señala que nadie podrá ser privado de la vida; de la libertad o de sus propiedades, posesiones o **derechos**, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las **formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.**

Cabe indicar que en la practica, los presuntos responsables a quienes se les inicia procedimiento administrativo disciplinario previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se duelen de que se viola en su perjuicio la garantía de audiencia, prevista en el artículo 14 Constitucional, en virtud de que nunca fueron emplazados, ni notificados del inicio de procedimiento alguno en su contra y en consecuencia jamás les es notificado en forma personal ninguna actuación derivada del mismo, así como el oficio por medio del cual se les comunica la suspensión temporal de sus empleos, cargos o comisiones.

Para el mejor entendimiento, observemos el siguiente documento que es un ejemplo del oficio a través del cual se suspende temporalmente de su empleo, cargo o comisión a un servidor público.

**CONTRALORIA INTERNA EN EL
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN
TRIBUTARIA.
OFICIO NUMERO XXXXXXXX.**

México D.F. a x de xxxxx de 2002

**C. JUAN PEREZ
P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 108, 109, fracción III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 8, 13, 16 y 21, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 47, fracción III, punto 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; 2 y 9 del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria; a través del presente se le comunica que queda suspendido temporalmente en el empleo, cargo o comisión que desempeña actualmente, en el Servicio de Administración Tributaria.

Lo anterior, derivado de las observaciones detectadas en la auditoría XXXXX practicada por el periodo comprendido de XX a XX del año 2001, por la Dirección General Adjunta de Auditoría Operacional de este Organismo Interno de Control, por así convenir para la conducción y continuación de las investigaciones correspondientes.

Esta suspensión temporal no prejuzga sobre la presunta responsabilidad que se le imputa y regirá desde el momento en que reciba o tenga conocimiento del presente oficio.

**A T E N T A M E N T E.
SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL CONTRALOR INTERNO.**

Del documento anterior, se desprende que la autoridad argumenta que la suspensión del presunto infractor es de conformidad a lo que establece el artículo 21, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, numeral y fracción que establecen:

“Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.”

En ese contexto, si la autoridad sancionadora alude que la suspensión temporal que se imponga al presunto responsable será de conformidad por el artículo 21 fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, entre otras de conformidad con el citado numeral fracción I, del mismo ordenamiento, como ya se dijo, deberá acreditar que el inicio del procedimiento disciplinario será hecho de su conocimiento, previo a la emisión del acto de oficio de suspensión temporal, pero si tal circunstancia no la acredita o es contraria a la fracción I, resultara ser que con su actuar violentara en perjuicio del servidor público, las garantías tuteladas por nuestra Carta Magna.

Además, si la Contraloría Interna considera suspender temporalmente a un servidor público de su actual empleo, cargo o comisión por la causa que sea, es incuestionable que esta obligada a notificarte el origen de tal suspensión, por virtud del cual le hará de su conocimiento que se está iniciando una investigación que podrá o no depárale perjuicio, en caso de no hacerle saber tal situación, a fin de saber cual será su posición dentro de esa institución y en todo caso darle la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, es claro y evidentemente que se estará en presencia de una violación en perjuicio de la garantía de audiencia Constitucional.

Atento a lo anterior, sirve de apoyo la 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.

**"Procedimiento instruido a servidores públicos .
garantía de audiencia.-** de conformidad con lo previsto en el artículo 64,(21) fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando se instruya procedimiento a un funcionario, se le deberá citar a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que concretamente se le imputen, sin que en forma genérica pueda informársele que el procedimiento se sigue por diversas irregularidades que ha cometido, ya que al no precisarle cuales son esas, se le dejará en un notorio estado de indefensión que impedirá su legítima defensa."

Así también, el Juicio No. 5064/87 y 5071/87 Acum. Sentencia de 16 de mayo de 1988, por unanimidad de votos. Magistrada Instructora: Margarita Aguirre de Arriaga. Secretario: Lic. Felix M. Garza Garza.

“SERVIDORES PUBLICOS. EXISTE VIOLACION PROCESAL SI AL CITARSELES A LA AUDIENCIA NO SE LES DA A CONOCER DETALLADAMENTE LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE SU RESPONSABILIDAD.- En acatamiento al artículo 64(21) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la demandada al citar al servidor público a la audiencia a que se refiere tal precepto, debe de darle a conocer detalladamente los hechos que implican todas y cada una de las responsabilidades que motivan su sanción a fin de que esté en posibilidad de oponer en la propia audiencia las defensas que estime conducentes. Si en el juicio fiscal la demanda no demuestra tal extremo, debe tenerse por configurada la violación procesal prevista por la fracción III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación del fondo de la cuestión planteada y declarar la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que la demandada emita una conforme a derecho en la que previamente haya purgado el vicio en que incurrió.”

Asimismo, tiene aplicación la Tesis Jurisprudencial del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consultable en la Revista de ese Tribunal, Clave V-P-SS-25, Junio 2001, página 27, que indica:

“CITATORIO PARA LA AUDIENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 64(21) DE LA LEY FEDERAL DE

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES

PUBLICOS.- En los términos del artículo 64(21) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el procedimiento disciplinario inicia con el citatorio al servidor público responsable, para que comparezca a la audiencia a que se refiere la fracción I de ese numeral y entre los requisitos que este acto debe satisfacer, se exige el señalamiento de la responsabilidad o responsabilidades que se imputan, pero para cumplir con esto, es menester precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la conducta infractora se realizó, pues el procedimiento disciplinario, al ser sumario, implica que en la audiencia se resume todo el procedimiento, siendo así la oportunidad que tiene el servidor público para ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga. Así, en el citado procedimiento, la garantía de audiencia sólo queda plenamente cubierta con un citatorio correcto."

En ese orden de ideas, tenemos si la autoridad suspende temporalmente a un servidor público, antes de haberle iniciado procedimiento, ósea no estar enterado de la existencia de este, cabe decir que tal inicio se da a sus espaldas privándolo del derecho de ser oído y vencido en el mismo, viola en su perjuicio las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales, en atención a que se les priva de sus derechos sin que se desahogue previamente la garantía de audiencia que proclama el primer dispositivo constitucional citado, que anteriormente ya se les había otorgado como lo es el nombramiento del empleo, cargo o comisión encomendado.

A más de lo anterior, el artículo 16 Constitucional indica que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino en virtud de

mandamiento escrito de autoridad competente que **funde y motive la causa legal del procedimiento**, exige a las autoridades no simplemente citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle la fracción o fracciones en que apoya sus determinaciones, además de que motiven su actuar, lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión.

Que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con exactitud el precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo que deben señalarse con precisión las circunstancias especiales razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, así como también deberá existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se constituyan las hipótesis normativas.

Finalmente se desprende que la Contraloría Interna de cada dependencia será competente para imponer la suspensión temporal, quien deberá decretarla mediante resolución escrita y por lo mismo debe considerarse como un acto sancionador de carácter administrativo, con todos lo requisitos y las consecuencias que ello implica, dando coherencia y unidad a la regulación de la facultad en el procedimiento disciplinario.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En relación al panorama histórico, podemos concluir que en la época colonial se regularon las responsabilidades administrativas en forma más eficiente que en la legislación actual, debido al conjunto de controles establecidos para evitar que los funcionarios, incluyendo al Virrey, dieran uso indebido de los caudales públicos, como lo fue la visita y el juicio de residencia, este último que era con carácter de obligatorio para aquellos que aspiraban ocupar los altos cargos en el Gobierno.

SEGUNDA.- Otro aspecto importante que consideramos debe retomarse, es la forma de nombrar a los servidores públicos, pues estas tiene que ser personas que por su conducta, ofrezcan garantía de horadez en su actuación y que además cuenten con la pericia necesaria para el desempeño de su cargo, así entre los requisitos más importantes encontramos la honestidad y la capacidad, ya que como es del conocimiento popular, no siempre se nombra dentro de la administración pública a las personas más capaces ni técnica ni moralmente.

TERCERA.- En la época actual podemos concluir que los servidores públicos gozan de determinados derechos y obligaciones, mismos que derivan de la relación laboral que tienen celebrada con el Estado; toda vez que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública

CUARTA.- En caso de que el servidor público no cumpla con las obligaciones correspondientes, incurre en responsabilidad ya sea del tipo política, penal, civil o administrativa, de acuerdo a la infracción que cometa y la calidad que tenga como trabajador (servidor público).

QUINTA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece las obligaciones a que están sujetos dichos servidores, así como quienes son sujetos de responsabilidad, las responsabilidades y las sanciones administrativas disciplinarias aplicables, y por ende los procedimientos y autoridades competentes para imponer y aplicar dichas sanciones.

SEXTA.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y los Organos Internos de Control son las únicas autoridades competentes para instruir el procedimiento administrativo disciplinario previsto por el artículo 21 de las ley de la materia.

SEPTIMA.- Es necesario que se haga un estudio y análisis exhaustivo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, principalmente para que se aplique en forma objetiva, congruente, jurídica y sobre todo más justa, en cuanto a lo que se refiere al procedimiento de investigación y en la determinación de responsabilidades administrativas.

OCTAVA.- El establecimiento de un procedimiento más completo y específico, para la investigación y determinación de las responsabilidades administrativas disciplinarias en que incurran los servidores públicos.

NOVENA.- Es prescindible el respeto a las garantías individuales en cualquier procedimiento, y principalmente el verdadero otorgamiento al derecho de garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el derecho a saber que irregularidades se les imputan a los servidores públicos, ya sea en el oficio citatorio para la celebración de la audiencia de ley o en el oficio mediante el cual se les suspende temporalmente de su empleo, cargo o comisión.

DECIMA.- Debe establecerse que irregularidades se consideran de menor a mayor gravedad o cuales no revisten tal característica, pues la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no establece los parámetros para catalogar dichas conductas, y en su caso las sanciones que de acuerdo a su gravedad deben imponerse.

DECIMA PRIMERA.- Por todo lo anterior, el presente trabajo pretende: mejorar el Servicio Público Federal; otorgar mejores garantías al servidor público involucrado en un procedimiento administrativo disciplinario; el establecimiento de un procedimiento congruente para determinar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; proteger a la Administración Pública Federal, no sólo de los daños y perjuicios que le causen los servidores públicos, sino también en su eficaz funcionamiento; sancionar congruentemente al servidor público, es decir, que la sanción que se le imponga sea verdaderamente de acuerdo a la gravedad de su responsabilidad, estableciendo un parámetro en el que se identifique claramente el por que determinadas sanciones son consideradas graves o no graves o en dado caso funde y motive la gravedad en determinados requisitos para poder dictarla.

BIBLIOGRAFIA

Acosta, Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso, Décimo Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 1997.

Armenta, Calderón Gonzalo. Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Instituto Nacional de la Administración Pública, Editorial Praxis, México 1984.

Arreguí, Zamorano Pilar. La Audiencia de México Según los Visitadores siglo XVI y XVII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Segunda Edición, México 1985.

Barragán, Barragán José. Las Responsabilidades Jurídicas de los Servidores Públicos, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1984.

Beladiez, Rojo Margarita. Responsabilidad e Imputación de Daños por el Funcionario de los Servidores Públicos, Editorial Tecnos, Madrid 1997.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Editorial Porrúa, México 1982.

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

Castrejón, García Gabino E. Derecho Administrativo Mexicano I, Editorial Cárdenas, Segunda Edición, México 2001.

Delgadillo, Gutiérrez Luis Humberto. Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

Florince, Margadant Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Quinta Edición, Editorial Esfinge, México 1982.

Galindo, Camacho Miguel. Derecho Administrativo, Tomo uno, Editorial Porrúa, México 1995.

Góngora, Pimentel Genaro David y Otro. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 1992.

Herrera, Pérez Agustín Legislación Federal Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1998.

Krieger, Emilio. En Defensa de la Constitución, Editorial Grijalbo, México 1994.

Martínez, Morales Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Harla, México 1991.

Nieto, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Porrúa, México 1987.

Ortiz, Soltero Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 1999.

Pérez, de León Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo, Editorial Porrúa, México 1994.