



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

“De las Obligaciones de los
Servidores Públicos Contenidas en
el Artículo 47 de la Ley Federal de
Responsabilidades de los
Servidores Públicos y su Aplicación
Genérica Antijurídica en la Praxis,
Violatoria de los Artículos 14 y 16
Constitucionales”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
CARLOS SAMUEL TAPIA GARCIA

Asesor de Tesis:
Lic. Eduardo Tepalt Alarcon

Bosques de Aragón, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE MA. ELENA:

LE DEDICO EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, YA QUE ES EL RESULTADO DE UN LOGRO MÁS DE ELLA MISMA POR LOS SACRIFICIOS Y SUFRIMIENTOS QUE PADECIÓ PARA OTORGAR A SUS HIJOS LA PREPARACIÓN QUE NOS PERMITIERA OBTENER UNA MEJOR POSICIÓN EN LA VIDA. GRACIAS CON TODO MI AMOR.

A MI ESPOSA WENDY:

POR SU INVALUABLE APOYO PARA EL DESARROLLO Y CULMINACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO, QUE ES EL RESULTADO DE SU CONSTANTE IMPULSO, CARIÑO Y CONFIANZA. CON TODO EL AMOR DE MI CORAZÓN MUCHAS GRACIAS.

A MIS HIJOS RICARDO, STEPHANIA Y AXEL:

QUE SON LA RAZÓN DE MI EXISTIR. POR ELLO ALIMENTARON EL ESFUERSO PARA CONCLUIR UNA ETAPA CON LA CULMINACIÓN DE LA PRESENTE TESIS. CON TODO EL AMOR Y CARIÑO DEL MUNDO.

A MIS HERMANOS YVONNE, CESAR Y ADRIAN:

POR EL APOYO MORAL PARA EL LOGRO DEL PRESENTE TRABAJO Y GRACIAS A LA UNIÓN FAMILIAR SIN IMPORTAR LAS DISTANCIAS NI LAS DIFERENCIAS. MI CORAZÓN ESTARÁ CON ELLOS EN TODO MOMENTO.

A MIS SUEGROS JOSEFINA Y MIGUEL:

POR QUE NO PODRÍA SER POSIBLE EL PRESENTE LOGRO SIN EL APOYO MORAL Y CONFIANZA QUE HE RECIBIDO DE ELLOS DURANTE AÑOS. CON AFECTO Y CARÍÑO.

A MIS PADRINOS MTRA. MA. DEL CARMEN OLVERA OLVERA Y LIC. DARIO PEÑA BECERRIL:

POR EL AFECTUOSO Y CONSTANTE IMPULSO PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESENTE TRABAJO. CON EL CARÍÑO Y AFECTO QUE SE PUEDE SENTIR HACIA UNOS PADRES LES DEDICO ESTA TESIS COMO UNA PARTE DE MI ETERNO AGRADECIMIENTO.

A MI ASESOR LIC. EDUARDO TEPALT:
UN ESPECIAL AGRADECIMIENTO POR SU
INVALUABLE APOYO PARA LA ELABORACIÓN Y
CONCLUSIÓN DEL PRESENTE TRABAJO.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO :**

QUE PESE A TODOS LOS PROBLEMAS
DESAFORTUNADOS QUE HA ENFRENTADO
DURANTE SU EXISTENCIA, AÚN SIGUE CREANDO
PROFESIONISTAS DE CALIDAD Y ESPÍRITU DE
SERVICIO A LA NACIÓN PARA QUIEN ASÍ LO
QUIERE APROVECHAR. GRACIAS A ESA MAGNIFICA
OPORTUNIDAD.

A TODOS MIS FAMILIARES Y AMIGOS :

QUE DE ALGUNA U OTRA FORMA ME BRINDARON
SU CONFIANZA, Y MUY EN ESPECIAL A LA LIC.
MARIA DEL CARMEN HERNÁNDEZ POR SU
MAGNIFICO APOYO MORAL. CON AFECTO Y
CARIÑO GRACIAS.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO 1	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
1.1. LA VISITA Y EL JUICIO DE RESIDENCIA.....	4
1.2. LAS CONSTITUCIONES DE CÁDIZ, APATZINGAN, 1824, 1836, 1857, Y 917.....	12
1.3. LEY DISCIPLINARIA DE 1870 DEL GOBIERNO DE BENITO JUÁREZ.....	19
1.4. LEY DISCIPLINARIA DE 1896 EN EL GOBIERNO DEL GENERAL PORFIRIO DIAZ.....	21
1.5. LEY DISCIPLINARIA DE 1939 EN EL GOBIERNO DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.....	22
1.6. LEY DISCIPLINARIA DE 1979 EN EL GOBIERNO DE JOSE LOPEZ PORTILLO.....	24
1.7. LEY DISCIPLINARIA DE 1982 EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.....	26
1.8. DE LAS DIVERSAS REFORMAS A LA LEY DE RESPONSABILIDADES.....	28
CAPITULO 2	
SERVIDOR PÚBLICO, CONCEPTO Y DIVERSAS ACEPCIONES.	
2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.....	36
2.2. EMPLEADO PÚBLICO.....	38
2.3. FUNCIONARIO PÚBLICO.....	40
2.4. ALTOS FUNCIONARIOS.....	41
2.5. BURÓCRATAS.....	41

CAPITULO 3

TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. RESPONSABILIDAD CIVIL.....	46
3.2. RESPONSABILIDAD PENAL.	49
3.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.	57
3.4. RESPONSABILIDAD FINANCIERA.	62
3.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	65
3.6. MOMENTO PROCESAL DE INICIO DE PROCEDIMIENTO Y DE LA PRESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE RESPONSABILIDADES.	70

CAPITULO 4

OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN TERMINOS DEL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU APLICACIÓN GENÉRICA, ANTIJURÍDICA EN LA PRAXIS VIOLATORIA DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. NUESTRO PUNTO DE VISTA.

4.1. EL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ANÁLISIS JURÍDICO DE CADA UNA DE SUS FRACCIONES Y SU ADECUADA APLICACIÓN.	80
4.2. CASOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN GENÉRICA, INADECUADA Y ANTIJURÍDICA DEL ARTICULO 47 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES, VIOLATORIA DE LOS ARTICULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.	107
4.3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EMITIDOS SOBRE EL PARTICULAR.	122
CONCLUSIONES.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	137

INTRODUCCION

La forma de Gobierno de la República Mexicana y del desempeño de los empleados del Estado a través de los años no ha sido un ejemplar para el ejercicio de la función pública, por el contrario, a nuestro país lo ha distinguido, incluso a nivel internacional, la corrupción, el despotismo, abuso de autoridad, entre otros, desde la época colonial.

Por ello, desde la Corona Española se había visto la necesidad de crear instituciones que sancionaran la conducta de aquellos funcionarios de la Corona Española, o como actualmente se les denomina: servidores públicos, fueran sancionados por sus excesos, de tal suerte que se crea la Visita y el Juicio de Residencia, instituciones que fueron evolucionando históricamente y hasta llegar a las actuales normas disciplinarias que se aplican en el territorio nacional.

La necesidad de regular y vigilar el ejercicio de la función pública en México se ve reflejado en su historia y cobra mayor importancia en la actualidad, en la que se pretende regresar al Pueblo la rectoría del Estado democrático por conducto de sus representantes electos para desempeñar la función pública, que aún deja mucho que desear en México, pero que, sin embargo, existen importantes intentos para ello.

En esta tesitura, nos crea la inquietud el tema que elegimos para ser tratado en el presente trabajo de tesis por la evolución que en materia de responsabilidades de los servidores públicos y su regulación ha acontecido, sobre todo a partir del gobierno del Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, ya que compartimos la opinión de que el Estado debe crear los elementos jurídicos necesarios y suficientes cuyo propósito sea prevenir y combatir la corrupción.

Para desarrollar el trabajo de tesis empleamos el método deductivo, para ello hacemos la referencia histórica de los antecedentes de las relaciones del

Estado y sus empleados, cuyo resultado ha evolucionado para llegar a la necesidad de crear una institución jurídica específica y especializada que regule el ejercicio de la función pública y las relaciones con los gobernados, hasta llegar a la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Derivado de la necesidad de regulación del ejercicio de la función pública, vemos que es necesario determinar cómo surge la relación entre un empleado del Estado a partir de su contratación, es por ello que después de las referencias históricas, estimamos conveniente definir la posición que adquiere el particular al integrarse a la administración pública con motivo de su contratación por el aparato gubernativo, por ello destinamos un capítulo a tratar las diferentes acepciones que históricamente ha recibido el servidor público para definir su relación con el Estado y los gobernados.

Con motivo de la relación laboral que liga a una persona con el Estado para el ejercicio de la función pública, a partir de su contratación, adquiere una serie de obligaciones conforme a diversas regulaciones que debe cumplir, de no acatarlas incurre en responsabilidades que pueden ser de diversa naturaleza, por lo que dedicamos un capítulo para hablar de los tipos de responsabilidad, haciendo mención a la civil, penal, financiera y administrativa.

Una vez tratados los elementos genéricos a que hacemos referencia, en el último capítulo, lo medular de nuestro estudio, llegamos a casos específicos para así abordar la conclusión que resulta del método deductivo aplicado en nuestra investigación; ya que si bien es cierto que el Estado se ha preocupado en crear los instrumentos jurídicos para vigilar el adecuado ejercicio de la función pública en aras de prevenir y combatir la corrupción, cobra vital importancia que no ha cuidado un el aspecto para lograr el objetivo de lo que pretende, esto es, que no ha puesto especial atención y cuidado en la adecuada aplicación de la ley disciplinaria por parte de los órganos encargados de ello, toda vez que los mismos han llegado a sancionar a servidores públicos con actos de autoridad en ocasiones demasiado aberrantes por no revestir una adecuada aplicación de la

norma conforme a un criterio jurídico correctamente razonado, fundado y motivado; incluso la deficiente aplicación ha implicado la violación de las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Es por ello que el último capítulo lo dedicamos al análisis de casos prácticos para verificar si efectivamente cumple con su objetivo la autoridad encargada de vigilar el adecuado ejercicio de la función pública, o bien, demostraremos que, contrariamente, los órganos de vigilancia y aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos también incurren en las deficiencias que están obligados a cuidar que no acontezcan, así como cerciorarse de que el estado de derecho es o debe ser cumplido por el servidor público, o bien, adolecen del mismo vicio.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS EN MÉXICO DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. LA VISITA Y EL JUICIO DE RESIDENCIA

La dominación española alteró en sus cimientos a la estructura política, económica y social de los pueblos de América.

Con la conquista de México se transplanta a nuestro país la organización político-administrativa española y el gobierno se ejerce por ayuntamientos, corregidores, alcaldes y alguaciles. Son los alcaldes, primitivos jueces del solar español, quienes administraban justicia en primera instancia, tanto en el orden civil como en el penal, y es Cortés, en los primeros tiempos, en su carácter de alcalde y justicia mayor, el Supremo Tribunal de Apelación.

Dependiendo del autor que leamos, las referencias históricas son largas, extensas o muy cortas; como no es objeto del presente trabajo efectuar un análisis histórico profundo, realizaremos una somera retrospectiva histórica de la regulación jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos, hasta llegar al texto constitucional vigente. Para tal efecto, es importante señalar que algunos autores distinguen dos procedimientos que la Corte Española había establecido para asegurar la responsabilidad de los funcionarios: la residencia y la visita, por lo que procederemos a tratar estos antecedentes a continuación.

EL JUICIO DE RESIDENCIA

El juicio de residencia nació en España en el año de 1501, bajo el reinado de Isabel la Católica; al nombrarse a Nicolás de Ovando Gobernador de Indias, recibió instrucciones para efectuar residencia a su antecesor, Francisco de Bobadilla, y con este acto quedó establecido el juicio en cuestión.

Con posterioridad, en la Recopilación de Leyes de Indias, Libro 5º, Título 15, denominado "De las Residencias y Jueces que la han de tomar", se dispone en la Ley Primera, que la residencia de los Virreyes se substancie en un término de seis meses, para asegurar la quietud de los Ministros y vasallos de las Indias; en la Ley Tercera, se previene a los Presidentes, Oidores, Alcaldes del Crimen y Fiscales promovidos de una audiencia a otra, se les siga el juicio de residencia antes de salir de las ciudades en que residan; en la Ley Cuarta se contemplan los supuestos de los Gobernadores designados por tiempo indeterminado, que al removerse, el juicio debe seguirse ante la Audiencia del Distrito en que residan, y si son perpetuos (Ley Quinta) el juicio se debe llevar a cabo cada cinco años.

En las siguientes leyes se fija la competencia en cuanto a determinados funcionarios, a los que debe tomarse la residencia por su sucesor o a otros funcionarios; en la Ley Diecisiete y siguientes se fijan reglas de procedimiento en los juicios de residencia de generales, almirantes, ministros, oficiales, oidores, etc.

Con la conquista de la Nueva España, la estructura política-administrativa española es impuesta por los conquistadores, por lo que como máxima autoridad legislativa, política, administrativa y judicial se crea, por Real Cédula del Emperador Carlos V, dada en Burgos el 13 de diciembre de 1527, la Primera Real Audiencia y Cancillería Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlan México, integrada por cuatro oidores y un presidente, que fue el sanguinario Nuño de Guzmán.

La desacertada y arbitraria actuación de los miembros de la Primera Audiencia motivó la designación de una Segunda Audiencia, a la cual se ordenó formar juicio de residencia a los anteriores oidores y a su presidente Nuño Guzmán, de ahí que nos encontremos con el primer antecedente de nuestra vigente Ley de Responsabilidades.

Tanto a Hernán Cortés como a Nuño de Guzmán se les sometió a juicio de residencia, al primero se le acusó de intentar alzarse con la tierra; de haber defraudado a la Corona, menguado el quinto real; de haber desobedecido las

instrucciones que trajeron Narváez y Tapia; y de haber asesinado a Catalina Juárez, Ponce de León (su juez de residencia) y Garay. El juicio de residencia seguido contra Cortés no prosperó; por lo que atañe a Nuño de Guzmán, fue aprehendido por su juez de residencia, el Lic. Diego Pérez de la Torre, enviado a la cárcel de Las Aterezanas y luego a España, donde murió desterrado en Torrejo de Velasco, sin que hubiera concluido el proceso.

Menciona José María Mariluz Urquijo que los "...juicios de residencia consistían en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario encargado, al tomar el desempeño de su cargo"¹. Sin embargo, considera el Doctor Colín Sánchez, que recibía ese nombre de Juicio de Residencia "...tomando en cuenta que el funcionario, a quien se le seguía el juicio debía de residir un tiempo especificado, en cierto lugar, mientras se agotaban las investigaciones que el caso requería"².

Para el Doctor Vargas Gómez, citado por Raúl F. Cárdenas, "en el artículo publicado en la Enciclopedia Omeba, el juicio de residencia tenía como finalidad el tratar que las disposiciones de la Corona Española, legales, administrativas o políticas, fueran debidamente cumplidas y, por otra parte, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa elasticidad en el desempeño de sus funciones"³.

Armenta Calderón manifiesta que "...mediante el curso de residencia los reyes de España pretendían conocer, a través de la denuncia de los gobernadores, aquellos abusos, actos ilícitos o errores que sus funcionarios hubiesen cometido en el desempeño del cargo."⁴

¹ Mariluz Urquijo, José María, Ensayo Sobre los Juicios de Residencia Indianos, Ed. Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, España, 1952, pag. 3

² Colín Sánchez, Guillermo. Revista Criminalia, tema: "Las Audiencias y los Juicios de Residencias". Año XXIX, México, D.F., 1963, número 5, pag. 275.

³ Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Ed. Porrúa S.A., 1982, pag.15.

⁴ Armenta Calderón, Gonzalo, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Ed. INAP Praxis 60, México, 1984. Pag. 21.

ASPECTOS DEL JUICIO DE RESIDENCIA

a) El juicio de residencia se efectuaba en el lugar en donde el residenciado desempeñaba sus funciones;

b) Las autoridades que conocían de la residencia evitaban que los agraviados se trasladaran de un lugar a otro en razón a las grandes distancias que existían de una ciudad a otra o de España a México, máxime por la falta de las vías de comunicación que en la actualidad conocemos.

c) Para resolver rápido la residencia, se allegaba de los elementos de prueba que se tenían al alcance.

ETAPAS DEL JUICIO DE RESIDENCIA

El juicio de residencia se desarrollaba en dos etapas a saber: la primera, conocida como secreta y la segunda etapa que era pública.

ETAPA SECRETA

En esta etapa la publicación del edicto de residencia se realizaba por conducto del pregón. La residencia se hacía del conocimiento de la población donde se efectuaba.

Al publicarse la residencia, era el momento en que se computaba el término para recibir las denuncias, haciendo patente que los denunciados gozaban de protección y se sancionaba a quien tratara de intimidarlos a efecto de que se abstuvieran de denunciar.

El juez que conociera de la residencia debía asesorarse de los comisionados, quienes recababan la información para instaurar el proceso y de esta forma se determinaba el nombre o nombres de los funcionarios o autoridades

para practicar la residencia. Una vez integrada la residencia del funcionario, se iniciaba el interrogatorio a testigos sobre el cumplimiento de las obligaciones del funcionario, moralidad, buena conducta o costumbre y la protección de los indígenas, para tal efecto el juez también pedía información de las autoridades del lugar; posteriormente el juez concluía con la lista de cargos originarios del juicio, a efecto de hacerlo del conocimiento de los residenciados para que prepararan su defensa.

ETAPA PUBLICA

Esta etapa consistía en el ejercicio de la acción popular en contra de los residenciados. Este periodo era sumario, una vez presentados los cargos y descargos el juez estaba en aptitud para dictar resolución.

Las sanciones que se aplicaban en el juicio de residencia eran: la multa, la inhabilitación temporal o perpetua para desempeñar el oficio público y el destierro.

LA VISITA

"La Visita era secreta y abarcaba a todos los funcionarios de una región o provincia. Ninguno de ellos, en particular, sabía si se le hacían cargos, de qué, ni por quién, ni aún después de que se le encontrara culpable y se le sentenciaba, no por el Visitador, quién formulaba el sumario que debía remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, sino por éste. Los miembros del Consejo no estaban sujetos a residencia, pero sí a visita. A ella acudió Carlos V en persona en 1524, encontrando dos culpables, al Dr. Beltrán, por haber dado cartas de recomendación para un pariente suyo en Perú y haber recibido dádivas de Almagro y Pizarro; y al licenciado don Juan Suárez de Carbajal, obispo de Lugo, por un hecho que no se supo, pero que ameritó se le separara del cargo y se le impusiera una multa de siete mil pesetas."⁵

⁵ Cárdenas, Raúl F. ob. cit., pag.15.

La visita consistía en inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para vigilar la gestión de un funcionario determinado dentro de un Virreinato o Capitanía General.

Competencia de la Visita.- Se determinaba por la comisión que se le asignaba al visitador, sólo podía hacer lo que se le ordenaba en la Real Cédula. Sin embargo, podía ampliarse su comisión para otros organismos o funcionarios.

Jurisdicción de la Visita.- Abarcaba a todas aquellas autoridades superiores como inferiores del territorio visitado, incluyendo a Virreyes, únicamente en los casos en que éste actuaba como Presidente de la Audiencia Virreinal; así quedó establecido por la Real Cédula del 9 de marzo de 1624.

Medidas cautelares de la Visita.- El secreto de guardar la decisión de practicar la visita a determinados funcionarios del Virreinato. Su finalidad era evitar que los excesos y abusos de funcionarios u organismos fueran cubiertos al llegar a tener conocimiento de la noticia de que serían investigados por la visita.

El visitador debía actuar con suma rapidez una vez que se establecía a quién se le iba a practicar la visita, y éste debía garantizar el posible perjuicio que pudiere haber ocasionado con su actuación.

Procedimiento de la Visita.- A la denuncia de los abusos de los funcionarios presentada en el Consejo de Hacienda o en la Casa de Contratación de Sevilla, el visitador debía allegarse de la información correspondiente. Conformada la información por el visitador a cerca del visitado, procedía a trasladarse al territorio objeto de la visita. Propiamente la visita comenzaba con el recibimiento solemne del visitador, después con la publicación de la visita, que se hacía de viva voz el edicto, enviando copias del mismo a todas la ciudades, villas y pueblos circunvecinos. De esta manera se daba cumplimiento a la obligación contenida en la Real Cédula.

Recusación.- El visitado tenía el derecho a rechazar al visitador en el momento de su nombramiento.

Notificación.- Cuando se hace del conocimiento del visitado para que compareciera ante el visitador; su comparecencia la podía realizar por sí o por conducto del procurador. En caso de muerte del visitado, la notificación se practicaba mediante citatorio a los herederos del difunto, en el lugar en donde se encontraren.

Demandas Públicas.- El visitador iniciaba su actuación como juez, en atención a los reclamos públicos que hubiesen presentado los ciudadanos del Virreinato en contra del visitado, dentro de un plazo de 60 días computados al momento de la notificación.

Información Secreta.- Se reunía de tres formas:

a) Por denuncias, las cuales se enviaban al Consejo de Indias o las recibía el Rey o el visitador en forma oral o escrita.

b) Por interrogatorio, este medio se utilizaba para conocer los cargos en contra de los Ministros de la Audiencia⁶, Oficiales Reales de la Hacienda u otros funcionarios, con protección a los testigos al no dar su nombre.

c) Revisión de Libros, consistía en revisar los acuerdos de la Audiencia y de la Caja Real, que tenían a su encargo los Oficiales Reales y Contadores del Tribunal de Cuentas, con excepción a la correspondencia de los Oidores del Rey.

⁶ La "Audiencia" actuaba como tribunal con funciones gubernamentales y de justicia, daba soluciones a los problemas políticos. Se establecieron dos Audiencias en la Nueva España, la primera con residencia en la Ciudad de Guadalajara y la segunda en la Ciudad de México. Esta última tuvo su origen con motivo de las denuncias recibidas en España sobre la conducta de Hernán Cortés y sus subordinados.

Cargos y Descargos.- Al agotarse cualquiera de las tres formas de información, se procedía a establecer los cargos o descargos, estos podían ser comunes a todos los miembros del organismo visitado o en forma individual.

Facultades Ejecutivas del Visitado.- Comprobadas las faltas en que incurrieron los visitados de la Corona, el juez visitador gozaba de las siguientes facultades:

- a) Suspender el oficio;
- b) Desterrarlo sin esperar la sentencia definitiva del Consejo;
- c) Exigir el cobro por las cantidades defraudadas a la Hacienda Pública;
- y
- d) Decomisar bienes cuando hayan sido adquiridos en forma contraria a la Ley por los Oidores de la Audiencia⁷.

Conclusiones.- Es el resumen de todo el procedimiento de la visita. El resumen era remitido al Consejo de Indias para que emitiera la resolución de la visita.

Sentencia.- Antes de dictar el fallo de la visita el Consejo de Indias ponía a la vista del fiscal el expediente para revisar la visita, posteriormente se turnaba a la Sala para que se designara ponente. La Sala al dictar sentencia podía condenar al pago de una multa, suspensión, privación o inhabilitación temporal o perpetua del oficio.

⁷ Los "Oidores de la Audiencia" realizaban investigaciones desde el inicio y hasta la sentencia, aunque tratándose del juicio de residencia en contra del Virrey o Presidente de la Audiencia, suplían las faltas de los Alcaldes del Crimen y firmaban las órdenes de aprehensión, pero debían constar dos firmas de Oidores. Por su parte los Alcaldes del Crimen tenían competencia para conocer de los asuntos en un perímetro de 5 leguas al de su adscripción en primera instancia. Otra función era la investigación donde no había Oidores, actuaban como Tribunal Unitario para causas leves y cuando se trataba de sentencias de muerte, mutilación de algún miembro del cuerpo o pena corporal, se constituía en cuerpo colegiado, era necesario que hubieran tres votos de Alcaldes a favor de las citadas penas.

Ejecución de la Sentencia.- La ejecución de la sentencia la realizaba la Audiencia, los Virreyes o Gobernadores. La sentencia se le notificaba al visitado o visitados y después se publicaba para el conocimiento de la comunidad.

Podemos observar que sin lugar a dudas las instituciones que hemos descrito buscaban, como finalidad, regular el ejercicio del poder, específicamente verificar aquellas malas actuaciones e imponer los castigos procedentes como ejemplo para otros funcionarios, creándose los mecanismos y los órganos necesarios para controlarlos, como es el caso del Consejo de Indias, el Tribunal de Cuenta y la Audiencia, entre otros.

1.2. LAS CONSTITUCIONES DE CÁDIZ, APATZINGAN, 1824, 1836, 1857 Y 1917.

Mientras las colonias buscaban emanciparse a partir de 1810, España tuvo que luchar por sacar a los franceses de su propio territorio. "La lucha contra el invasor francés, provocó la formación de diferentes juntas patrióticas en España, destacándose entre ellas la que se congregó el 24 de septiembre de 1810 en el teatro de la Isla de León, en el puerto de Cádiz. Dicha junta expidió en esa misma fecha un importante decreto preparatorio para la instalación de las Cortes Constituyentes"⁸.

"Las cortes doceañistas⁹ fueron convocadas el 28 de octubre de 1809 por la Suprema Junta Gubernativa del Reino que a la sazón funcionaba en Sevilla. Constituida la asamblea de las Cortes, primero en la isla de León, un poco después en Cádiz, los representantes proclamaron el principio de la soberanía nacional dando principio a la labor legislativa que transformaría a España y sus colonias. La obra más relevante de las Cortes de Cádiz, fue la Constitución de

⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, México, 8ª edición, 1991, pág. 74

⁹ Denominadas doceañistas por ser relativas a la creación de la constitución española de 1812.

1812"¹⁰, expedida por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación Española, bajo el título de *Constitución Monárquica de España* y cuyo ordenamiento puede decirse que estuvo vigente hasta la consumación de su independencia registrada el 27 de septiembre de 1821.

Lo mismo en España que en América la vigencia y aplicación de la Constitución de Cádiz fue errática e inestable, en concordancia a las turbulencias política y sociales de la época. En 1814, al regreso del destierro, Fernando VII derogó todo lo legislado en las Cortes de Cádiz, restableció el absolutismo español y reprimió brutalmente a los líderes y grupos liberales. La insurrección militar proliberal encabezada por Riego en 1820 obligó a Fernando VII a reconocer la Constitución gaditana de 1812, se establece así el trienio constitucional (1820-1823) que reinicia la obra legislativa de las Cortes de Cádiz.

El régimen jurídico-político de la Nueva España experimentó un cambio radical con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, en dicha carta constitucional española, propiamente dicha, se consagraron los principios torales sobre los que se levantó el edificio del constitucionalismo moderno, tales como el de soberanía popular, el de división o separación de poderes y el de limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales.

Para José Barragán el juicio de residencia, quedó constitucionalizado con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812 como "por los congresos mexicanos, es decir, que estos constituyentes no sólo no derogaron las leyes anteriores sobre la materia, sino que de manera voluntaria las dejaron vigentes, adecuándolas a las nuevas exigencias del momento histórico, así como de la instauración del constitucionalismo".¹¹

¹⁰ Constitución de Cádiz 1812, Ed. Tlahui, Pagina de Internet, www.tlahui.com, 2 octubre 2003

¹¹ Barragán, José, *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos: Antecedentes y Leyes Vigentes de México*, Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 41.

En efecto, la residencia se incorpora a la Constitución de Cádiz de 1812, expresamente en el artículo 261, facultad sexta de las del Tribunal Supremo, cuyo tenor es: "Conocer de la Residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes".

CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN

Con el movimiento insurgente iniciado en septiembre de 1810, la historia jurídica de la Nueva España se bifurca; la insurgencia, sobre todo en su segunda parte, procuró organizar jurídica y políticamente a lo que sería con posterioridad la Nación Mexicana. En efecto, a pesar del movimiento iniciado por Miguel Hidalgo y Costilla, en sus albores parecía dirigirse contra el mal gobierno, a medida que fue creciendo adquirió impulsos legislativos que, no obstante su desarticulación, tuvieron como resultado la expedición de diferentes decretos o bandos. Por su parte, José María Morelos y Pavón no solo continuó la lucha emancipadora que dejó trunca el Cura de Dolores, sino que pretendió hacerla culminar en una verdadera organización constitucional. Así, bajo los auspicios del gran cura de Carácuaro se formó una especie de asamblea constituyente denominada Congreso de Anáhuac, que el 6 de noviembre de 1813 expidió el *Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional*, en la que se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español. Cerca de un año después, el 22 de octubre de 1814, el propio Congreso expide un trascendental documento jurídico-político llamado: *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, conocido comúnmente con el nombre de *Constitución de Apatzingan* por haber sido en dicha población donde se sancionó.¹²

La Constitución de Apatzingan, publicada el 22 de octubre de 1814, además de declarar vigentes las leyes anteriores que no se opusieran a dicha Constitución, dedican dos extensos capítulos a regular el juicio de residencia, de tal suerte que

¹² Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op..cit., pag.77.

se aprecia el apego a la tradición española en lo que atañe al juicio de residencia, el cual se instituye para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos que hubieren prestado sus servicios en el poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

El contenido del capítulo denominado *La Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, determinaba el juicio de residencia a los titulares de los ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, del Tribunal de Justicia y, en general, a todo empleado público, según lo establecen los artículos 59, 196 y 224 de dicho decreto.

El artículo 59 de aquella Carta Fundamental disponía: "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".¹³

El artículo 196 establecía que eran facultades del Supremo Tribunal de Justicia "Conocer de 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, fiscales y asesor; en las de residencia de todo empleado público, a excepción de las que pertenecen al Tribunal de este nombre"¹⁴. Por su parte el artículo 224 dispuso que: "El Tribunal de residencia conocerá privativamente de

¹³ Armlenta Calderón, Gonzalo M. ob. cit., pag.23

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, 3ª edición, México 1999, pág. 42

las causas, de esta especie, pertenecientes a los individuos del Congreso, a los del Supremo Gobierno y a los del Supremo Tribunal de Justicia".¹⁵

CONSTITUCIÓN DE 1824.

La Constitución de Apatzingan no creó el Estado Mexicano aunque intentó instaurarlo, tendencia que quedó definitivamente frustrada por los acontecimientos histórico-político posteriores que se registraron dentro de la etapa de independización de México.

El *Plan de Iguala* y el *Tratado de Córdoba* que la modificó en beneficio de los designios de Iturbide para erigirse en "emperador" de México, no pueden conceptuarse como ordenamientos constitucionales, aunque hayan preconizado sobre lineamientos generales y transitorios una determinada forma de gobierno. La consumación de nuestra independencia política el 27 de septiembre de 1821, al entrar triunfante en la vieja capital de la Nueva España el ejército trigarante después de una campaña militar contra las fuerzas virreinales, posibilitó la aplicación de las bases gubernativas proclamadas en el Plan y Tratado mencionados. Fue así como entró en funciones la *Junta Gubernativa* cuyo objetivo principal consistió en convocar a un congreso constituyente.

El primer congreso mexicano constituyente quedó instalado el 24 de febrero de 1822, pero no cumplió con su misión en atención a que Iturbide, proclamado "emperador", lo disolvió. Posteriormente fue reinstalado por Iturbide en marzo de 1823, sin que pudiera fungir como constituyente y sólo actuó como "convocante" a un nuevo congreso. Éste último cuerpo constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823, habiendo expedido el 31 de enero de 1824 el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, y el 4 de octubre siguiente la primera Constitución de México bajo el nombre de "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

¹⁵ Ibidem, pág. 42.

A partir de la Constitución de 1824, por citar el texto constitucional que organiza la vida republicana en independiente de México, se instaura el llamado sistema del juicio de responsabilidad; con la promulgación de la Constitución 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 juzgados ante la Corte Suprema de Justicia, y cuando el responsable fuera un miembro de ésta, conocería de ellas un Tribunal Especial.

Por su parte, Armlenta Calderón manifiesta que en la Constitución de 1824 desaparece el Tribunal de Residencia, "Todavía no se configuraba en el Derecho Constitucional Mexicano el juicio político en cuanto representa un instrumento para destituir e inhabilitar del cargo a quienes por su ineptitud, o por otras causas que les sean imputables, hayan perjudicado, con sus actos u omisión, los intereses públicos fundamentales. La responsabilidad se circunscribe a la esfera penal y la cámara que haya conocido de la acusación, erigida en gran jurado, al hacer la declaración de que ha lugar a la formación de causa, suspende al acusado en el ejercicio de su encargo, y lo pone a disposición del tribunal competente".¹⁶

Si bien la Constitución de 1824 siguió en mucho a la Constitución de Cádiz de 1812, en esta materia omitió otorgar al Poder Legislativo el derecho de acusar a los funcionarios públicos.

LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El 29 de diciembre de 1836 se expidieron las Siete Leyes Constitucionales, estableciendo un centralismo desde el 4 de octubre de 1835. Contemplaba la responsabilidad de gobernadores al control del Supremo Gobierno de la Nación; los demás empleados de alta jerarquía sólo eran responsables ante el Congreso,

¹⁶ Armlenta Calderón, Gonzalo M., ob. cit., pag.23.

cualquier inconformidad debía de interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857 fijaba, en primer término, que los altos funcionarios de la federación eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el desempeño de su cargo, por lo que, desaforados, quedaban a disposición de los jueces competentes para que se les procesara, pues no existía entonces el actual artículo 21 Constitucional que da al Ministerio Público la facultad de ejercitar acción penal.

En la Constitución del 57 se dispuso, además, que los gobernadores de los Estados eran responsables de las violaciones a la Constitución y leyes federales, y el Presidente era responsable por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

CONSTITUCIÓN DE 1917

A partir del 1° de mayo de 1917 entró en vigor nuestra actual Constitución Política, que en el texto original del 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 que dure 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, artículos 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 sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los altos funcionarios, al procedimiento 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.

1.3. LEY DISCIPLINARIA DE 1870 DEL GOBIERNO DE BENITO JUÁREZ.

El decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como “Ley 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 de Justicia, secretarios del despacho, gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y Leyes Federales, y al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo, se le podía acusar por traición a la patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Señaló como delitos oficiales: ataques 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 basa en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la constitución o a las leyes federales, señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos de uno a cinco años. Así mismo, reguló la omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en la existencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció, como sanción, la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

Conforme a la disposición Constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento a partir de lo dispuesto en los artículos 103 y 104 Constitucionales, diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes.

1.4. LEY DISCIPLINARIA DE 1896 EN EL GOBIERNO DEL GENERAL PORFIRIO DÍAZ.

El Presidente Porfirio Díaz, el 6 de junio de 1896 expidió la "Ley Reglamentaria de los Artículos 104 y 105 de la Constitución Federal", regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales a que se refería la ley de 1870.

La ley de 1896 hace la debida distinción entre la responsabilidad de los altos funcionarios por la comisión de delitos comunes cometidos durante el desempeño de su cargo, de los delitos oficiales cometidos en el desempeño de su cargo, delitos políticos que se mencionaron en la Ley de 1870.

Además, dicha ley en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios, estableciendo que gozarían de fuero constitucional desde que entraran en funciones.

En un capítulo específico regulaba el procedimiento a seguir en los casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la declaración de inmunidad para suspender la substanciación de algún juicio en su contra. Este procedimiento podía culminar con la declaración de procedencia o de que no a lugar a proceder, dentro de la propia Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado. Además, previó la existencia de la declaración de incompetencia que se emitía cuando el delito o falta se hubiere cometido por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero; es decir, aunque el funcionario tuviere fuero en la época de acusación, si el delito lo cometió en época anterior, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento previo ante el Gran Jurado.

Respecto de los delitos, faltas y omisiones oficiales, se establecieron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia, pero no se

especificaron los delitos oficiales, para cuya identificación remitía a los Códigos Penales de 1872 y 1929.¹⁷

1.5. LEY DISCIPLINARIA DE 1939 EN EL GOBIERNO DEL GENERAL LÁZARO CÁRDENAS.

El 30 de diciembre de 1939 se elaboró la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales 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 las 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."¹⁸

Así mismo, esta ley señaló como sujetos para su aplicación a: Presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de estado, jefes de departamento autónomo, procurador general de la República, gobernadores y diputados de legislaturas locales.

¹⁷ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, ob. cit., págs. 46, 47

¹⁸ Ibidem., pág. 48.

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 estas por exclusión al establecer que las infracciones a la Constitución y a las 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 a saber: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, 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, y las omisiones de carácter grave en los mismos términos.

- A los gobernadores y diputados de los Estados se les señaló como responsables en su calidad de auxiliares de la Federación. Como sanciones por la comisión de estos delitos se establecieron: destitución del cargo o del honor de que se encuentre investido, inhabilitación de cinco a diez años.

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales se enumeraron diversas conductas que se tipificaron como delitos y en once 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 doce años.

Con relación a las faltas, 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 consignó 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.

1.6. LEY DISCIPLINARIA DE 1979 EN EL GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO.

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

"El nuevo ordenamiento continuó 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 anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos".¹⁹

Las responsabilidades fueron establecidas, conforme al artículo 1º, en los términos siguientes: "Los funcionarios y empleados de la federación y del Distrito Federal son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de la ley."

Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros

¹⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, ob. cit., pág. 51

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.

A diferencia de la ley anterior, el artículo tercero ya señala que 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, repitiendo como delitos oficiales los listados en la ley de 1939, pero agregando los delitos por: las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, 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. También dicho artículo señala que no se podrán cometer tales delitos por la simple expresión de ideas; así mismo, es de señalarse que 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 el 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, de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 15 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 4° 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 el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno; señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año; en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

1.7. LEY DISCIPLINARIA DE 1982 EN EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

El proyecto de la actual Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue presentado en 1982 y entró en vigor a partir del 1° de enero de 1983. Establece un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público a diferencia de las leyes anteriores, ya que en esta ley se determina, específicamente, en qué momento y por qué 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, 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.

La ley en comento tiene dentro de su finalidad una amplitud mayor que las leyes anteriores, pues establece una diversidad de sanciones entre las que se encuentra la económica, además de otras que se detallan mas adelante.

La sanción económica también está protegiendo el resarcimiento del daño patrimonial y no sólo éste, sino que además se impone como sanción, puesto que esta ley en su artículo 55 establece que para la económica se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios ocasionados, con lo que con un tanto de la misma se resarce a la hacienda pública y el otro tanto es, en estricto sentido jurídico, la sanción económica.

En la Ley de 1982 los conceptos por los cuales incurre en responsabilidad el servidor público "son más amplios que en las leyes anteriores, pues al señalar que la responsabilidad se da cuando no se cumple con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, quedan incluidos todos aquellos aspectos que dañan a la administración pública y que pudiéramos reunir en el concepto de mal desempeño del servicio público".²⁰

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos consta de 22 fracciones, en las que se establecen diferentes preceptos administrativos en cuya violación pudiera incurrir el servidor público, con lo que se haría acreedor a una o varias de las sanciones expresadas por la propia ley. Sobre dicho artículo por el momento no haremos mayor énfasis ni descripción ya que será motivo de análisis pormenorizado en capítulo diverso del presente trabajo de tesis.

En el artículo 64 de la ley en comento se establece un procedimiento diferente para determinar la responsabilidad de un servidor público, mediante una resolución administrativa, la cual deberá dictarse por la autoridad encargada de investigar y determinar la responsabilidad de los servidores públicos, cuya función recae en la actual Secretaría de la Función Pública (entonces Secretaria de la Contraloría General de la Federación) y las Auditorías Generales de las Dependencias y las Contralorías Internas de las Entidades.

²⁰ Herrera Pérez, Agustín, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Carsa S.A., México 1991, pág. 146

Existe una clara diferencia respecto a las leyes analizadas anteriormente, pues lo único que establecen como sanción es la de tipo económico resarcitorio y la Ley de Responsabilidades de 1982 establece una serie de diferentes sanciones como son las siguientes: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; por supuesto dependerá de la gravedad de la conducta para que se le imponga al servidor público una o varias de las señaladas, además de que la económica será de dos tantos del lucro obtenido y del daño o perjuicio causado.

1.8. DE LAS DIVERSAS REFORMAS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES.

Desde su publicación, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha sufrido una serie de reformas que han procurado perfeccionarla por los diversos problemas que en la práctica se han generado, como así a sucedido en las diversas materias del derecho al irse adecuando la norma a la realidad o exigencia social de un país.

En el presente apartado sólo haremos una breve referencia a las diversas reformas que han modificado a la actual Ley de la materia que se analiza.

1991

En el decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1991, se adicionó la fracción XX bis al artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que pasó a ser la fracción XXI; mediante dicha reforma se estableció que los servidores públicos en el desempeño de sus funciones tienen la obligación de proporcionar toda la información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos.

1992

En el año de 1992 se dieron dos reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a saber:

I. Como propósito del decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1992, se modificó el procedimiento del juicio político para clarificarlo y precisar, de manera pormenorizada, los pasos que habría que darse para la substanciación del juicio de forma adecuada.

Se mantuvo la competencia final de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Justicia y se propuso un mecanismo que allegara elementos de juicio y razones a las Comisiones para que pudiesen tomar la decisión correspondiente.

Con dicha reforma se puso de mejor manera las disposiciones propias de la substanciación del juicio político, garantizando, en primer lugar, de manera irrestricta, el derecho de los ciudadanos de interponer el juicio político, salvaguardando la competencia de la Cámara de Diputados.

II. La segunda reforma en el año de 1992 tuvo como objeto fortalecer la observancia de los principios que consagra el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como perfeccionar el ordenamiento señalado.

El primero de los objetivos se refiere al registro patrimonial de los servidores públicos de la Federación para que sea operado por cada uno de los poderes de la Unión respecto a sus correspondientes servidores públicos.

Se reformó el primer párrafo del artículo 79 de la Ley con el objeto de establecer que la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación, actual Secretaría de la Función Pública, lleve el registro patrimonial únicamente

por lo que toca a servidores públicos de las dependencias, entidades y órganos jurisdiccionales a que se refiere el propio ordenamiento, adicionando un segundo párrafo al precepto en cuestión que atribuye, tanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades que en materia de registro patrimonial establece el Título IV de la Ley.

Se reformó el primer párrafo del artículo 80 de la Ley, el cual se refiere a los servidores públicos que están obligados a presentar la declaración de su situación patrimonial, con el fin de establecer que la obligación en comento deberá cumplirse ante la autoridad que resulte competente de acuerdo al artículo 79; y la fracción XVIII del artículo 47 se hace congruente con el objetivo establecido, aludiendo en ella, de manera genérica, la obligación que tienen los servidores públicos de manifestar su situación patrimonial.

Se adicionó la fracción I bis. del artículo 3° de la Ley para incluir a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como autoridad facultada para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así mismo, se reformó el segundo párrafo del artículo 51 y adicionó la fracción I bis al numeral 80.

Se reformó la fracción VIII del artículo 47 de la Ley con objeto de reubicar lo relativo a la comunicación escrita que debe hacerse al titular de la dependencia o entidad sobre incumplimientos en el servicio público, dejando únicamente lo referente a la que habrá de formularse cuando se dude fundadamente sobre la procedencia de las órdenes recibidas, toda vez que la obligación citada en primer término pasó a incorporarse a la fracción XX, y a ésta se añadió la obligación genérica para todo servidor público de denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o la contraloría interna, cualquier conducta que advierta en el ejercicio de sus funciones, sea o no del personal sujeto a su dirección, y que pudiera ser causa de responsabilidad administrativa..

En la fracción XX se precisó la obligación de todo servidor público de supervisar el desempeño del personal sujeto a su dirección. Se incluyó en la fracción XXIII, del mismo artículo 47, la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en materias a que se refiere la citada fracción, con servidores o exservidores públicos que tengan menos de un año de haberse separado del servicio, así como con las sociedades de las que los mismos formen parte, si no se cuenta con la autorización previa y específica de la actual Secretaría de la Función Pública. Así mismo, en la fracción de referencia se estableció la obligación de abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Fue reformada la fracción VI del artículo 56 para adecuar el monto de las sanciones económicas que habrán de aplicar los superiores jerárquicos.

El plazo para que la autoridad instructora emita su resolución se amplió en 30 días hábiles una vez desahogadas las pruebas; de igual manera se aumentó el plazo de 24 a 72 horas, dentro del cual se debe notificar la resolución administrativa.

A la figura de prescripción, el plazo de 3 meses se aumentó a un año. Se excluyó de la fracción I del artículo 78 el supuesto relativo a las faltas cuya responsabilidad no fuera estimable en dinero. Se agregó un último párrafo al numeral 78 por el cual quedó regulada la manera de interrumpir la prescripción.

Se reformaron los artículos 70, 71 y 73 de la Ley a efecto de precisarse quiénes habrán de restituir al servidor público en el goce de sus derechos, como resultado de haber sido anulada una resolución sancionadora en el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Con respecto al recurso de revocación se amplió el plazo de resolución de 3 a 30 días, especificándose el término de 72 horas, como máximo, para que la autoridad de a conocer al interesado el sentido y alcance de la resolución emitida.

Se adicionó un tercer párrafo al artículo 51, en el que se estableció que los órganos jurisdiccionales señalados en las fracciones VII y IX del artículo 3°, determinen, conforme a su competencia y en los términos de su legislación, los órganos y sistemas correspondientes para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas por el artículo 47, así como para aplicar las sanciones administrativas conducentes.

El primer párrafo del artículo 77 se reformó para adecuar la terminología de la fracción VIII del artículo 80, con la que se emplea en el artículo 3 y se adiciona a éste artículo un párrafo en el que se especifican las sanciones que procederían en el supuesto de que el servidor público no presentare con veracidad su declaración de situación patrimonial. Del mismo modo, se adicionó un párrafo al artículo 81 cuyo objeto sería establecer la sanción aplicable en caso de no presentarse la declaración de situación patrimonial de conclusión del encargo.

1994

Como se había visto la necesidad de establecer la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios derivados de los hechos o actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, mediante el decreto de reformas a diversas leyes así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, se estableció dicha responsabilidad solidaria directa del Estado por el supuesto señalado; y en los demás casos será responsable subsidiariamente.

En cuanto al daño moral, en términos del Código Civil para el Distrito Federal y en ese entonces aplicable en Materia Federal, el Estado es subsidiariamente responsable por el que se cause con motivo de la actuación

ilícita de sus funcionarios, por lo que esta responsabilidad debe establecerse en forma directa en caso de dolo. El artículo 1916 del citado Código se complementó para incluir la presunción del daño moral tratándose de violaciones intencionales a la libertad y la integridad física y psíquica de las personas.

En el Código Civil para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, su artículo 1928 se reformó para terminar en el primer párrafo de su primer punto y seguido; y el artículo 1927 se modificó para hablar de "servidores públicos". Así mismo, en materia de daño moral se reformó para hacer la adecuación numérica correspondiente en el artículo 1916, con la finalidad de que se recoja en el tercer párrafo de éste la invocación de los artículos 1927 y 1928 de la nueva versión. De la misma forma se adecuaron otros cuerpos legales al principio de la responsabilidad directa del Estado por los actos ilícitos dolosos de los servidores públicos; así como también se realizaron las reformas procesales necesarias a manera de que todo el sistema jurídico fuese coherente al respecto y que existan los medios necesarios para hacer efectivos los derechos reconocidos.

1995

En el año de 1995 se dieron dos reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a saber:

I. Con el decreto de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, se contempló un sistema propio de responsabilidades para los servidores públicos de dicho Poder, a fin de lograr un ejercicio más responsable, profesional e independiente de la función judicial, sancionando conductas que impiden o dañan dichos objetivos.

Con dicho decreto se reglamentó el Título IV de la Constitución Política, estableciendo los sujetos de responsabilidad en el servicio público del Poder

Judicial Federal, las sanciones administrativas que les son aplicables, las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones, por lo que se modificaron algunos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para su adecuación con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

II. En diciembre de 1994 fueron aprobadas diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tendientes todas ellas a lograr el mejoramiento de los sistemas de seguridad pública, de procuración y de impartición de justicia. En dichas reformas, con relación al Distrito Federal y a las atribuciones administrativas que ejercían los órganos judiciales, las mismas se asignaron a un cuerpo colegiado y plural: el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Estas reformas Constitucionales obligaron a realizar otras modificaciones a diversos cuerpos de leyes mediante el decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1995, entre los cuales fue modificada la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para las referencias que en dicha Ley se hacían en relación con el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se sustituyeron por las de el Consejo de la Judicatura Federal.

1996

Con el decreto que reformó, entre otros, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, se reformó la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para el efecto de que la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación, actual Secretaría de la Función Pública, pueda nombrar y remover a los titulares de los Órganos de Control Interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como poder nombrar y remover a los servidores públicos titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los referidos órganos de control interno. En consecuencia, todos estos servidores públicos pasarían a

depender jerárquicamente y funcionalmente de la actual Secretaría de la Función Pública.

CAPITULO 2

SERVIDOR PÚBLICO, CONCEPTO Y DIVERSAS ACEPCIONES

2.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

Sergio Moserrit Ortiz en su obra "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos" señala que "los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter.... Se debe considerar como servidor publico a aquélla 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, figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal, en el gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos de los Estados o en el gobierno Municipal."²¹

Por su parte Humberto Delgadillo nos menciona que "el individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el estado general de sujeción que tiene por el sólo hecho de formar parte de la población y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el estado especial de servidor público, que deriva de su vinculación como parte del órgano que desempeña la delicada función del ejercicio del poder, la cual lo liga a un vínculo particular", y, citando a Otto Mayer, señala que: "La obligación de prestar servicios, sea cual fuere su origen, crea un poder jurídico especial que se sujetará en nombre del Estado o del cuerpo de administración propia sobre el obligado, para mantener y dirigir a éste en el cumplimiento exacto de sus deberes."²²

²¹ Ortiz Soltero, Sergio Moserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1999, págs. 3, 5.

²² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, ob. cit., pág. 62.

Sobre la responsabilidad de los servidores públicos, en los términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que:

“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 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.

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

Los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia 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 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 o los Municipios.”

Por su parte, el artículo 212 del Código Penal Federal define al servidor público de la siguiente manera:

“... es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración

publica federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a estas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados de las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal...”

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 2° establece que:

“Son sujetos de esta ley los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y toda aquella persona que maneje o aplique recursos económicos federales.”

Del análisis del texto constitucional, el legislador, atendiendo al principio de igualdad ante la ley, pretende abarcar con la denominación de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada, órganos desconcentrados y organismos públicos descentralizados, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo.

2.2. EMPLEADO PÚBLICO.

Humberto Delgadillo señala que a partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano, se han planteado diferentes cuestiones respecto de la situación de empleado público frente al Estado, toda vez que no

obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad en ejercicio de sus derechos y obligaciones como tal.

El empleado público tiene dos tipos de relación entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicio, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funde en un mismo sujeto, en tanto la relación de servicio es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del ente público, con sus propios derechos y obligaciones como persona.

La realidad es que solamente se puede hablar entre el ente y el empleado público cuando la voluntad de éste se manifiesta, no en ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, sino como persona física que al haber sido incorporada al órgano adquiere una situación especial frente al Estado diferente de la situación general que tienen los demás individuos.

Por lo tanto la actuación del empleado público en el ejercicio de las facultades conferidas al órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga.

La calidad del empleado público impone al individuo un vínculo especial de sujeción frente al Estado independientemente de las demás situaciones jurídicas que presente, ya sea en materia laboral o civil.²³

²³ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, ob. cit., págs. 59, 60.

2.3. FUNCIONARIO PÚBLICO.

"El funcionario público es un servidor del Estado designado por disposición de la ley para ocupar grados superiores dentro de la estructura orgánica de aquél y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando".²⁴

"Cabe establecer que funcionario público es toda persona que de manera permanente y regular mantiene una relación de servicios con el Estado."²⁵

Sin embargo, para Rafael Bielsa "el funcionario público constituye un cargo especial o una delegación transmitida por la ley"²⁶

De los anteriores conceptos podemos resumir que coinciden en que funcionario público es toda persona que desempeña una función o servicio para el Estado, sin embargo existen discrepancias entre los propios autores y en ocasiones lo usan como sinónimo de servidor público.

En este orden de ideas Sergio Moserit Ortiz puntualiza que "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, sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales.", y citando a Gabino Fraga concluye que "la diferencia se encuentra en que el primero supone un cargo 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 concurra a la formación de la función pública".²⁷

²⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ed. Porrúa, 6ª edición, México, 1993, pág. 1500.

²⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Ed. INAP, 2ª edición, México, 1992, pág. 18

²⁶ Citado por Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. HARLA., México 1991, pág. 341.

²⁷ Ortiz Soltero, Sergio Moserit, ob. cit., pág. 8.

2.4. ALTOS FUNCIONARIOS.

Anterior a la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estado, clasificaban a las personas que servían al Estado en empleados públicos, funcionarios y altos funcionarios, con el transcurso del tiempo se fue actualizando dicha clasificación y la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos solamente se refiere a servidores públicos dejando de hacer la clasificación antes descrita.

Nuestra Constitución Federal también consideraba como altos funcionarios al Presidente de la República, secretarios de estado, procuradores, gobernadores, senadores y diputados del Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diputados locales y ministros del Tribunal Superior de Justicia, actualmente utiliza la denominación de servidores públicos indistintamente.

2.5 BURÓCRATAS

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 el término burócrata ha tomado una acepción peyorativa a tal grado que se les ha calificado como aquellos trabajadores al servicio del Estado que se encuentran siempre tras un escritorio, recibiendo salarios, bonos, premios y siendo su única labor presentarse a la oficina, leer periódico y tomar café, e incluso se les asocia como gente floja, conflictiva y que es negativa para tenerla laborando cerca de otros empleados por que influirían en las demás personas en un aspecto equivocado para la armónica relación y desempeño de alguna labor.

En conclusión, se ha tratado o pretendido diferenciar las calidades de empleado público, funcionario público, altos funcionarios y burócratas, siendo estas características tales como:

- a) Las funciones o el trabajo que desempeñan unos y otros,
- b) Duración en el empleo,
- c) La forma de su retribución,
- d) La permanencia en sus funciones,
- e) Designación por nombramiento, y
- f) El tipo de ordenamiento que regula su actuación.

Sin embargo, las clasificaciones basadas en las características anteriormente señaladas no es certera ni efectiva para hacerla por las siguientes razones:

- 1) **Las funciones o el trabajo que desempeña cada uno de ellos** son distintivas por que siempre tienen que haber empleados sólo ejecutores y empleados que tengan atribuciones de orden y de decidir, aunque en la práctica escalafonaria, en ocasiones, llegan a tener el mismo nivel pero con diferentes actividades en los términos señalados, lo que consideramos no es suficiente para diferenciarlos y aunque puedan tener el mismo nivel de plaza o tabulario, puede existir entre ellos una relación jerárquica donde siempre habrá alguien que ordene y alguien que obedezca, pero cada uno tiene su importancia.
- 2) Respecto a **la duración en el empleo, cargo o comisión** tampoco puede ser una característica que lo distinga, ya que pueden haber funcionarios que tengan igual o mayor tiempo en el servicio y no por tener mayor antigüedad en el servicio necesariamente implican un mayor nivel escalafonario, ya que en la realidad entran empleados

públicos a puestos de ando y del nivel superior a trabajadores que tiene más años en el servicio.

- 3) En relación a la **percepción salarial** no es posible hacer alguna distinción entre unos y otros conceptos, toda vez que a todo trabajo que sea llevado a cabo por cualquier persona corresponde una justa retribución, por lo que, tanto empleado, funcionario, altos funcionarios y burócratas deberán ser retribuidos económicamente por los servicios que presten a la administración pública, y ello genera una dificultad teórica por el hecho del concepto subjetivo de retribución justa contenida en la ley laboral, y que nos llevaría a la eterna discusión de clases trabajadoras del Estado por el argumento de que aún y cuando algunos empleados de la administración pública tengan jerarquía inferior que sus superiores, desarrollan mayor actividad (física, o intelectual) que éstos últimos, de lo que se aduce que no procede el concepto subjetivo de la justa retribución tomando de parámetro el mayor o menor trabajo realizado.

- 4) En lo concerniente a la **permanencia en el cargo**, observamos que tampoco puede existir diferencia alguna, toda vez que la estabilidad en el empleo, cargo o comisión no es en función al cargo que jerárquicamente se desempeñe, sino a la decisión de la persona que presta los servicios al Estado, así como el incumplimiento en su cargo que se tenga que considerar que es motivo de terminación a dicha colaboración, no dependiendo del tipo de nombramiento del personal (base o confianza); peor aún en el tiempo actual ni siquiera depende de la decisión del servidor público cuando su permanencia es resuelta por recortes del aparato burocrático determinados desde el escritorio presidencial o de cualquier Secretario de Estado o por los llamados "retiros voluntarios" a que son obligados algunos servidores públicos.

- 5) Por lo que hace a la **designación por nombramiento** observamos que si bien habrá algunos empleados públicos que efectivamente son designados por un servidor público jerárquicamente superior, como, por ejemplo, el Presidente de la República Mexicana al designar a sus Secretarios de Estado y colaboradores de mayor confianza (gabinete); también es cierto que dichos servidores tienen que cubrir los requisitos como cualquier persona que preste sus servicios al Estado.

- 6) En razón al tipo de ordenamiento **que regula su actuación**, tampoco es suficiente para ser distinto un concepto de otro, ya que no existe un ordenamiento legal que únicamente regule por separado las actividades de los empleados, funcionarios, altos funcionarios y burócratas, ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley especial o reglamento alguno, ya que la ley aplica a todos y debe ser cumplida por el servidor público independientemente de su jerarquía.

Por lo tanto, la legislación y la doctrina no es unificada en cuanto a una clasificación que lleve a una definición clara, específica, diferenciada y sin objeción, de cada una de las diversas acepciones para nombrar a los servidores públicos; para ello es necesario observar que el Dr. Guillermo Haro Belchez nos dice que "en la legislación positiva mexicana encontramos una selva semántica notablemente confusa. La Constitución General de la República hace referencia tanto a funcionarios y empleados (artículo 89, 118) como servidores públicos (artículo 108, 113 y 114), o bien simplemente al término trabajador (apartado B, artículo 123 Constitucional). La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos alude a esta última acepción, en tanto que otra de las leyes relativas a la materia como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado utiliza el concepto de trabajador del Estado. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha agregado a los términos anteriores el de servidores de la Nación, lo

que ha terminado por adentrarnos en un laberinto semántico terriblemente complejo."²⁸

Sergio Moserriit Ortiz por su parte señala que: "Se puede considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin embargo los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen términos como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad."²⁹

Estamos de acuerdo con la aseveración del párrafo anterior, por lo que estimamos conveniente distinguir como servidor público, en forma de aceptación general, a cualquier empleado de la Administración Pública en general, independientemente de la forma de gobierno de que se trate: Federación, Estados o Municipios, o bien, de cualquier entidad derivada de estas para el auxilio de sus labores, actividades o servicios que deben otorgar al pueblo en general, ya sea mediante las figuras de entidades públicas descentralizadas, paraestatales o empresas de participación Estatal, etc.; ya que atendiendo que el fin último de su contratación es: cumplir con la función del Estado de otorgar un servicio de la administración pública a la población, independientemente de la naturaleza de que se trate, entonces estamos ante una persona contratada por la entidad pública para prestar un servicio al gobernado en general y cumplir con la función del Estado.

²⁸ Haro Belchez, Guillermo, El Derecho de la Función Pública. México, Ediciones Contables y Administrativas, México, 1993, pág. 206.

²⁹ Ortiz Soltero, Sergio Moserriit, ob. cit., pág. 15

CAPITULO 3

TIPOS DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. RESPONSABILIDAD CIVIL

La responsabilidad civil, aplicada al servicio público, provienen de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso está obligado a responder por el acto u omisión que cometió, con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquellos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos a las reformas de este Título Constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, se hace referencia a ella. Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 Constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que: "En demandas de orden civil que se

establecen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho a dañar a otro y encuentra su base constitucional en los artículos 1°, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley, la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona, o su patrimonio, sin justa causa; cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal

Conforme a las disposiciones relativas del Código Civil Federal se puede entender que la responsabilidad civil es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por los actos de las personas por las que deba responder.

De lo expuesto anteriormente se desprende que la responsabilidad civil se integra con los siguientes elementos:

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

Respecto a los **sujetos**, la responsabilidad civil recae siempre y cuando el agente sea un servidor público y que el daño causado sea en ejercicio de sus funciones que le están encomendadas en los términos del artículo 1927 del Código Civil Federal, ya que si el daño se produce cuando el servidor público no se encuentra en ejercicio de sus funciones, sino actuando como particular, no se configura la responsabilidad civil del servidor público.

Con relación al segundo elemento que es la **acción u omisión**, significa que el servidor público realiza una conducta, de la cual se desprende que éste ha obrado con la intención de causar un daño, tratándose de una acción; pero con respecto a la omisión, se refiere al caso de la producción de un daño por la falta de atención o de cuidado de un servidor público, es decir, por la no acción de las obligaciones que con motivo de su empleo, cargo o comisión está obligado a desempeñar.

Por lo concerniente al **daño**, como elemento objetivo, puede ser material o moral, ya que en el artículo 2108 del Código Civil Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación, y el artículo 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Señala además que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad, o la integridad física o psíquica de las personas.

Finalmente, **nexo causal** implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente, o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

3.2. RESPONSABILIDAD PENAL

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional, la comisión de los delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, por lo que en el Título Décimo del Código Penal Federal que comprende de los artículos 212 al 224, se establecen once figuras delictivas, en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en el título en cita o en el subsecuente.

Los delitos a que se refiere el Título Décimo son:

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

Para entender a qué se refiere cada uno de los delitos anteriormente enlistados, a continuación procedemos a dar la definición de cada uno:

- 1) Comete el delito de **ejercicio indebido de servicio público**, el servidor público que ejerza las funciones de su empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

2) Comete el delito de **abuso de autoridad**, el servidor público que para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública, o la emplee con ese objeto.

3) Comete el delito de **coalición de servidores públicos**, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento o impedir su ejecución.

4) Comete el delito de **uso indebido de atribuciones y facultades**, el servidor público que indebidamente otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación, otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.

5) Comete el delito de **concusión**, el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

6) Comete el delito de **intimidación**, el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

7) Comete el delito de **ejercicio abusivo de funciones**, el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue, por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o

realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público.

8) Comete el delito de **tráfico de influencias**, el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.

9) Comete el delito de **cohecho**, el servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente, para sí o para otra, dinero o cualquier otra dádiva, o acepte una promesa para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.

10) Comete el delito de **peculado**, todo el servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, el organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

11) Comete el delito de **enriquecimiento ilícito**, el servidor público que con motivo de su empleo, cargo o comisión, en el servicio público haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Independientemente de los delitos que el Código Penal agrupa y que han quedado descritos, el Maestro Rafael Martínez Morales considera que los servidores públicos pueden incurrir en los siguientes delitos dada su naturaleza:

- 1) Traición a la patria,

- 2) Espionaje,
- 3) Sabotaje,
- 4) Violación de inmunidad y de neutralidad,
- 5) Evasión de presos,
- 6) Violación de correspondencia,
- 7) Ultraje a las insignias nacionales,
- 8) Revelación de secretos,
- 9) Falsificación de documentos en general,
- 10) Variación de nombre o del domicilio,
- 11) Uso indebido de condecoraciones, uniformes, jerarquías, grados, divisas, insignias y siglas,
- 12) Contra el consumo y la riqueza nacional,
- 13) Violaciones de garantías constitucionales, y
- 14) Fraude.

A continuación procedemos a dar la definición de cada uno de los delitos que señala Rafael Martínez Morales:

1) Comete el delito de **traición a la patria** el mexicano que realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero.

2) Comete el delito de **espionaje** el extranjero que en tiempo de paz, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjero o le de instrucciones, información y consejos.

3) Comete el delito de **sabotaje** el que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones, plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas, centros de producción o de distribución de artículos de

consumo necesarios, de armas, municiones o implementos bélicos con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.

4) Comete el delito de **violación de inmunidad y de neutralidad** la persona que viole cualquier inmunidad diplomática, real o personal, de un soberano extranjero, o del representante de otra nación, sea que residan en la República o que estén de paso en ella; así como la violación de los deberes de neutralidad que corresponden a la Nación Mexicana cuando se hagan conscientemente.

5) Comete el delito de **evasión de presos**, al que favoreciere la evasión de algún detenido, procesado o condenado.

6) Comete el delito de **violación de correspondencia** al que abra indebidamente una comunicación escrita que no esté dirigida a él.

7) Comete el delito de **ultraje a las insignias nacionales** al que ultraje el escudo de la República o el Pabellón Nacional, ya sea de palabra o de obra.

8) Comete el delito de **revelaciones de secretos** al que, sin justa causa, con el perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

9) Comete el delito de **falsificación de documentos**, en general, la persona que ponga una firma o rúbrica falsa aunque sea imaginaria, o altere el contexto de un documento verdadero después de concluido y firmado.

10) Comete el delito de **variación del nombre o del domicilio**, al que oculte su nombre o apellido y tome otro imaginario o el de otra persona al declarar ante la autoridad judicial; el funcionario o empleado público que, en los actos

propios de su cargo atribuya a una persona título o nombre a sabiendas de que no le pertenece.

11) Comete el delito de **uso indebido de condecoraciones, uniformes, jerarquías, grados, divisas, insignias y siglas**, al que las usure sin que tenga derecho.

12) Comete el delito **contra el consumo y la riqueza nacional** las personas que realizan actos u omisiones que afecten gravemente al consumo nacional, acaparen, oculten materias primas necesarias para la venta con el objeto de obtener un alza de precios o afectar el abasto a los consumidores.

13) Comete el delito de **violación de garantías constitucionales** al que obligue a otro a prestarle trabajos o servicios personales sin la retribución debida, ya sea empleando violencia física o moral o valiéndose del engaño, de la intimidación o de cualquier otro medio.

14) Comete el delito de **fraude** el que engañando a uno o aprovechándose del error en que este se halla, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza algún lucro indebido.

Se estima que si bien es cierto que los delitos citados anteriormente los puede cometer un servidor público, siendo estos los más comunes que se cometen dentro de la administración pública federal, también lo es que los servidores públicos pueden cometer otro tipo de delitos aunque no muy eventuales y que tampoco se encuentran previstos en los Títulos Décimo y Decimoprimeros del Código Penal Federal, pues la voluntad del legislador fue el de tratar de definir delitos específicos que únicamente cometen servidores públicos, aunque el artículo 212 del citado ordenamiento jurídico dispone en su parte final que: "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trata a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este Título Décimo o el subsecuente".

Así pues, conforme a la hipótesis de los Títulos Décimo y Decimoprimeros pueden incurrir en ilícitos personas que no tengan el carácter de servidores públicos, también en los delitos previstos por el Código Penal pueden directamente cometerlo o participar servidores públicos.

La responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, no trasciende a otra persona, por ello la muerte de un servidor público delincuente extingue la acción penal y la pena impuesta.

Las penas a las que se pueden hacer acreedores los servidores públicos responsables son las de privación de libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes muebles e inmuebles cuya legal procedencia no logre acreditar el responsable.

“La Constitución y el Código Penal conceptúan que nadie que trabaje para el Estado escapará a una responsabilidad penal, esto es, sólo recae sobre servidores públicos a quienes incumben deberes especiales, por la posición en que se hallan dentro de la administración pública.”³⁰

En materia penal existe un privilegio para ciertos servidores públicos, anteriormente denominado fuero constitucional, hoy también conocido como protección constitucional, y el privar al servidor público de esa protección constitucional se le denominaba desafuero, hoy declaración de procedencia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 111 Constitucional.

Sin embargo, aunque sean distintos los conceptos, el significado y alcance jurídico sigue siendo exactamente el mismo, así pues, el citado artículo establece la prerrogativa de inmunidad procesal para determinados servidores públicos que

³⁰ Fuentes, Alvaro, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 13.

el mismo precepto señala y que consiste en que no podrá proceder penalmente en su contra sin que previamente la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder penalmente contra el servidor público presunto responsable.

Esta protección es un privilegio procesal que se otorga con el fin de proteger, no a la persona, sino al ejercicio de la función pública que tienen a su cargo algunos servidores públicos de alta jerarquía y que consisten en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario sin la autorización previa de la Cámara de Diputados.

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son: los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes del departamento administrativo, los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Así mismo, gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, pero en este caso la declaración de procedencia deberá enviarse a la legislatura local correspondiente, para que, en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Por lo que hace al Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores cuando cometa los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común, en tales casos se podrá iniciar en su contra un procedimiento semejante al juicio político, en el que, seguidos los trámites procesales legales la Cámara resolverá y para ello se apegará en la legislatura penal aplicable.

Por otra parte, en caso de que la Cámara de Diputados resuelva que ha lugar a proceder en contra del servidor público presunto responsable, el mismo

quedará a disposición de las autoridades competentes e inmediatamente será separado de su cargo, empleo o comisión durante la substanciación del proceso penal.

Al respecto el artículo 111 Constitucional establece que en caso de que el inculpado sea absuelto, el servidor público podrá reasumir su función y si, por el contrario, la sentencia fuese condenatoria por el delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se le concederá al responsable la gracia del indulto.

3.3. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o de recursos federales.

Por su parte el Lic. Riva Palacio define al juicio político como el proceso que, encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad como tal y que, por lo tanto, debe dejar de serlo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título IV correspondiente a la regulación de las responsabilidades de los servidores públicos, en lo relativo al juicio político la fracción I del artículo 109 del citado ordenamiento jurídico nos remite al precepto 110 para especificar a qué servidores públicos le son aplicables el citado juicio, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho.

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política conforme al mencionado artículo 110, serán: Los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes del departamento administrativo, los representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos. Los gobernadores de los Estados, diputados locales y magistrados de Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y las leyes federales que de ella emanen, así como el manejo indebido de fondos y recursos federales.

De la transcripción de este artículo notamos que no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad, ni serían acreedores a las sanciones que el mismo precepto legal prevé, siendo estas, conforme al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la destitución del servidor público y su inhabilitación desde uno y hasta diez años para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Como propósito del Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid para evitar la corrupción de servidores públicos, somete al legislador el proyecto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en ella regula el procedimiento que debe instrumentarse para los efectos del juicio político, estableciendo en su artículo 7 lo siguiente:

“Artículo 7. Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

1.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

Vi.- Cualquier infracción a la Constitución o la leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

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

Resulta inexacto señalar que el juicio político no proceda contra el Presidente de la República, ya que éste sólo puede ser acusado durante el tiempo de su encargo por tracción a la patria y por delitos graves del orden común, consecuentemente sí aplica el juicio político.

El Capítulo Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el procedimiento relativo al juicio político, en el que se concede a cualquier ciudadano la facultad de presentar denuncia con los elementos probatorios previstos en el mencionado artículo 7° de la Ley de

referencia, en contra de servidores públicos a que alude el artículo 110 Constitucional y 5° de la Ley invocada.

La denuncia deberá estar apoyada con pruebas documentales suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad política del denunciado.

Las denuncias presentadas ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados tendrá que ser ratificada a los tres días naturales siguientes a su presentación, y las denuncias anónimas no producirán ningún efecto, tal y como lo contempla el párrafo tercero del artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Tratándose de denuncias anónimas la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos únicamente señala que las mismas no producirán ningún efecto, sin embargo, consideramos que si a la denuncia anónima se le anexan pruebas documentales fidedignas, o bien de clara identificación y presunción de la existencia de sus originales, y de las que se desprenda la probable responsabilidad política del denunciado, se debería aceptar la procedencia de la denuncia y dar trámite a su investigación para allegarse de los elementos probatorios originales y los necesarios para dar trámite al juicio político; aunque de conformidad con el artículo 32 de la Ley en comento, se establece que en ningún caso podrá dispensarse un trámite de lo establecido en el Capítulo Segundo, que regula el juicio político.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

El juicio político se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados está considerada como órgano de Acusación y la Cámara de Senadores funge como jurado de sentencia. La Cámara de Diputados a través de

su sección instructora practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito otorgando al inculpado un plazo de 7 días para que presente su defensa, así mismo, la citada sección abrirá un periodo de 30 días naturales prorrogables para desahogo de pruebas,.

Al término de la instrucción del procedimiento formularán sus alegatos, tanto el denunciante como el servidor público presunto responsable. Una vez entregados los alegatos y si se desprende la inocencia del acusado, la sección instructora terminará proponiendo que no ha lugar a proceder en contra del servidor público denunciado; sin embargo, si se desprende la responsabilidad del servidor público, la sección instructora entregará los alegatos presentados por las partes en el juicio y conclusiones que emita la misma, a los secretarios de la Cámara de Diputados, dando un plazo de 30 días naturales para que, tanto el servidor público denunciado como el denunciante puedan hacer uso de la palabra y así expresar lo que a su interés convenga.

Al erigirse la Cámara de Diputados en órgano acusatorio, ésta designará otra comisión de tres diputados para que sostengan la acusación ante el Senado. Por otra parte el Senado designará una comisión de la Cámara de Diputados para que el acusado presente sus alegatos en un plazo de 54 días naturales.

Transcurrido el plazo de que se trata, la comisión de enjuiciamiento elaborará conclusiones donde se propondrá la sanción correspondiente. Entregadas las conclusiones al Senado, éste se erigirá en un jurado de sentencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de las mismas y se llevará a cabo una audiencia final en el cual se dará a conocer el fallo definitivo.

La finalidad del juicio político no es exhibir la imagen de un servidor público con el propósito de satisfacer la opinión pública, sino con el firme y decidido propósito de que la sociedad mexicana tenga conocimiento de que se procura un buen gobierno.

3.4. RESPONSABILIDAD FINANCIERA.

En la medida que el Estado Mexicano se adecua al mundo, debe desarrollar técnicas económicas, políticas y sociales; al mismo tiempo se ve obligado a transformar su sistema tributario y, por ende, su actividad financiera con el objeto de allegarse recursos económicos que le permitan lograr sus fines. Además ejerce un control estricto y disciplinario en sus finanzas como de sus servidores públicos que se encargan de la actividad financiera.

Durante el periodo de 1982-1988 la administración federal da las bases para hacer crecer la actividad financiera al introducir reformas al Título Cuarto y al artículo 134 de la Constitución Federal, donde establece los principios de eficiencia y honradez en el manejo de los recursos públicos. Estas reformas abren la posibilidad de instituir una nueva responsabilidad, de las cuatro existentes, la responsabilidad financiera.

La responsabilidad financiera no debe ser considerada como una responsabilidad penal ni política, en virtud de que dicha responsabilidad cae dentro de la potestad del Poder Ejecutivo, es decir, el Ejecutivo tiene la facultad de sancionar a sus servidores públicos cuando estos no observen los principios de la función pública, además de que cuenta con órganos disciplinarios para sancionarlos, pues la autonomía del poder Ejecutivo radica en su poder de imperio y de ejecución.

Al crearse la Secretaría de Contraloría General de la Federación (actual Secretaría de la Función Pública), su objetivo primordial fue vigilar el estricto cumplimiento del manejo, obtención y aplicación de los recursos económicos designados a las dependencias de la administración pública central y organismos descentralizados. Los actos que ejerza la Contraloría respecto a la fiscalización y vigilancia de los recursos públicos pueden ser impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con la facultad de imperio como de ejecución del Ejecutivo, y la creación de los órganos de control, existe la posibilidad de poder fincar la responsabilidad financiera aquellos servidores públicos que tienen el manejo, la obtención y la aplicación de los fondos públicos. Por lo tanto, la actividad financiera del Estado debe de considerarse de suma importancia, toda vez que de ello depende la estabilidad económica del país y el buen funcionamiento de las instituciones, de lo contrario repercute en forma directa en la presentación de los servicios públicos.

Para entender la responsabilidad financiera es preciso señalar qué se entiende por actividad financiera, al respecto el Maestro Francisco de la Garza expone que la actividad financiera del Estado, conoce, pues, de tres momentos fundamentales:

- a) El de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como lo es la explotación de su propio patrimonio (empresas, industrias, venta de muebles, venta de bienes), como por medio de institutos de derecho público, por ejemplo, los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos,
- b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y
- c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado auestas.

Para Humberto Delgadillo la actividad financiera se entiende como la realización de las actividades del Estado que necesita un gran número de recursos

económicos, los cuales obtiene, administra y aplica de acuerdo con planes y programas elaborados previamente.

La actividad financiera satisface las necesidades públicas que pretenden alcanzar a través de la administración pública, en ejercicio de la función administrativa, pues ejecuta actos materiales y jurídicos con apoyo en las atribuciones que los ordenamientos jurídicos le confieren.

Así mismo, la actividad financiera del Estado es la base principal para la prestación de los servicios públicos cuando obtiene, maneja y aplica los recursos económicos. El derecho financiero estudia el conjunto de normas jurídicas que reglamentan la recaudación, erogación y gestación de los medios económicos que requiere el Estado para desarrollar sus fines. Ello implica que debe de hablarse de una responsabilidad financiera del servidor público en virtud de la trascendencia que tiene la mala aplicación, obtención y el manejo de los recursos económicos, pues depara un perjuicio no solo a la función pública, sino a la credibilidad de las instituciones.

Por responsabilidad financiera se debe entender la actuación u omisión del servidor público en relación al manejo, aplicación y obtención de los recursos económicos en perjuicio del patrimonio del Estado y de la prestación de los servicios públicos.

La administración pública tiene en sí la facultad disciplinaria y los medios para sancionar a sus servidores públicos cuando omiten o actúan en perjuicio de la función pública, por ello, la responsabilidad financiera recae en todos los titulares y a quienes se les delegue la facultad de recaudar, administrar y aplicar los fondos públicos de la Federación, Estados o Municipios, en virtud de que, al dejar de aplicar debidamente cualquier recurso público, trae como consecuencia el mal funcionamiento del servicio público.

La propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 7º, fracción VIII, dispone que procede el juicio político por las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determine el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal, sin embargo, la administración pública puede exigir la indemnización correspondiente al servidor público fincándole un crédito fiscal por la cantidad que obtuvo, manejó indebidamente o por su aplicación contraria a lo establecido por los programas autorizados y, en caso de incumplimiento, se procederá a ejercitar el procedimiento administrativo económico coactivo de ejecución previsto en las normas fiscales, siendo en materia federal el Código Fiscal de la Federación.

La actual Secretaría de la Función Pública y las Contralorías Internas con sus facultades de auditoría, fiscalización, control, vigilancia e inspección, podrán fincar pliegos preventivos de responsabilidad, cuando detecten irregularidades por actos u omisiones de los servidores públicos que manejen, apliquen y administren fondos, valores y recursos económicos del Estado, o los concertados o convenidos con la Federación o Municipios que se traduzcan en daños y perjuicios estimables en dinero, causados a la Hacienda Pública.

La exigibilidad del pago por el daño económico causado por el servidor público, debe garantizarse mediante el procedimiento económico coactivo de ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación.

3.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa es la que surge a consecuencia de una trasgresión a las obligaciones o deberes de los servidores públicos como tales en ejercicio de sus funciones públicas.

Para Luis Humberto Delgadillo la responsabilidad administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores

públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

Para Ortiz Soltero la 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 administrativa que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades 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 artículo 109 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 a 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 descentralizada del Poder Ejecutivo Federal y por ende los servidores públicos adscritos a ella son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades 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 del 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.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige, en materia de responsabilidad administrativa, a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en los órganos de gobierno del Distrito Federal. Su objeto es reglamentar en materia federal:

- a) Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- b) El código administrativo de conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;
- c) Las autoridades competentes;
- d) El procedimiento disciplinario administrativo;
- e) Las sanciones administrativas;
- f) Los recursos administrativos;
- g) La autonomía de los procedimientos; y
- h) El registro patrimonial de los servidores públicos.

Para identificar los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 Constitucional, en virtud de que el artículo 46 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se remite al artículo 2° de la misma Ley, y éste último a su vez se remite al dispositivo constitucional mencionado, por lo que se debe considerar que son sujetos de responsabilidad administrativa los mismos que la Constitución reputa como servidores públicos, es decir, son sujetos de responsabilidad administrativa:

- I. En la federación:
 - a) Los representantes de elección popular;
 - b) Los senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión;

- c) Los diputados propietarios a la Asamblea del Distrito Federal;
- d) Los miembros del Poder Judicial de la Federación;
- e) Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- f) Los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- g) El Consejero de la Judicatura Federal;
- h) Los Jueces de Distrito;
- i) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal;
- j) Los magistrados del fuero común del Distrito Federal;
- k) Los jueces del Fuero común del Distrito Federal;
- l) Los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- m) Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral;
- n) El Consejero Presidente;
- o) Los Consejeros Electorales;
- p) El secretario ejecutivo.
- q) Los funcionarios y empleados y, en general, toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza de la administración pública federal o en la del Distrito Federal;
- r) Los secretarios de despacho;
- s) Los jefes del departamento administrativo;
- t) El consejero jurídico del Ejecutivo Federal;
- u) El Procurado General de la República;
- v) Los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados;
- w) Los directores generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria;
- x) Los directores generales y sus equivalentes de las sociedades y asociaciones asimiladas a estas;
- y) Los directores generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos;
- z) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

aa) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

II. En los Estados de la República:

- a) Los gobernadores;
- b) Los diputados de las legislaturas locales;
- c) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia local;
- d) En su caso, los miembros de las judicaturas locales.

En atención a lo anterior, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitado a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el del Distrito Federal y en el Poder Judicial del Distrito Federal; en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sino con base en su propia ley orgánica y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes locales de responsabilidades según lo dispone el primer párrafo del artículo 109 Constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que de origen a responsabilidad administrativa.

Son autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos en materia de responsabilidad administrativa en el ámbito federal:

- a) La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- b) Secretaría de la Función Pública;
- c) Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- d) La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- e) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- f) Los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva; y
- g) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En materia de responsabilidad administrativa del Distrito Federal:

- a) El órgano ejecutivo del Distrito Federal;
- b) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- c) El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y
- d) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

3.6. MOMENTO PROCESAL DE INICIO DE PROCEDIMIENTO Y DE LA PRESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE RESPONSABILIDAD.

En el presente subcapítulo trataremos lo relativo únicamente a materia del fuero federal, toda vez que nuestro trabajo de tesis se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que omitiremos hacer mención de alguna disposición del fuero común.

Para determinar en qué momento se puede iniciar un procedimiento al servidor público por cualquier tipo de responsabilidad de la clasificación contenida en los subcapítulos precedentes, ello estará directamente concatenado a la realización de una conducta del servidor público que implique un acto u omisión indebida contraria a la norma que genere un perjuicio al Estado o a los particulares, o cause una deficiencia en la función pública y por virtud de cual el

responsable deba ser sancionado para hacer cumplir el estado de derecho y responder por la reparación del daño ocasionado.

Por ello, la generación de la acción legal se encuentra determinada con el acaecimiento de una conducta indebida, y será a partir de ese momento que se pueda iniciar el procedimiento en contra del servidor público presunto responsable, es decir, la creación de un derecho para interponer una acción está supeditada a la realización de una conducta indebida en contravención de las normas jurídicas que rigen la función pública y que el resultado de la conducta sea la consecuencia lógica de una responsabilidad.

Así pues, tenemos que con relación a la responsabilidad civil, la misma queda contemplada en el artículo 1910 del Código Civil Federal y la relación de ésta con los servidores públicos se encuentra establecida en el artículo 1927 del mismo ordenamiento, sin embargo, no entraremos a detalle por ya haber sido tratado el tema sobre el tópico, por lo que sólo nos limitaremos a mencionar que el artículo 1934 del Código Civil, en relación con los numerales normativos citados, dispone que: "La acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del presente Capítulo, prescribe en dos años, contados a partir del día en que se haya causado el daño."

Es el artículo 1934 el que señala a partir de qué momento surge la acción por responsabilidad civil, es decir, a partir del día en que se haya ocasionado el daño, y también nos indica en qué momento prescribe, por lo que dicha acción prescribirá a partir de transcurridos dos años de ocasionado el daño por responsabilidad civil.

Las bases para la iniciación del momento en que se puede ejercer la acción por responsabilidad penal, las encontramos en la interpretación de los artículo 7 y 102 del Código Penal Federal, de tal suerte que tenemos que el ejercicio de la acción penal puede iniciarse a partir de los siguientes supuestos:

- a) A partir del momento en que se consumó el delito, si fuera instantáneo.
- b) A partir del día en que se realizó el último acto de ejecución, o se omitió la conducta debida, si el delito fuere en grado de tentativa.
- c) Desde el día en que se realizó la última conducta, tratándose del delito continuado.
- d) Desde la cesación de la consumación del delito permanente.

Ahora bien, en lo concerniente a la prescripción de la acción por responsabilidad penal, el Código Penal Federal señala diversas hipótesis normativas a saber:

- a) En un año, si el delito sólo mereciere multa.
- b) Si el delito mereciere, además de la sanción señalada, pena privativa de la libertad, o alternativa, se atenderá a la prescripción de la acción para perseguir la pena privativa de la libertad; lo mismo se observará cuando corresponda imponer alguna otra sanción accesoria.
- c) La acción penal prescribirá en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad que señala la ley para el delito de que se trate, pero en ningún caso será menor de tres años.
- d) La acción penal prescribirá en dos años, si el delito sólo mereciere destitución, suspensión, privación de derecho o inhabilitación, salvo lo previsto en otras normas.
- e) Cuando la ley no prevenga otra cosa, la acción penal que nazca de un delito que sólo pueda perseguirse por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, prescribirá en un año, contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente,

tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres años fuera de esta circunstancia.

- f) En los casos de concursos de delitos, la acción penal que de ellos resulten prescribirá cuando prescriba la del delito que merezca pena mayor.

En lo tocante a la responsabilidad política, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 9 nos señala que el juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

El mismo artículo 9 en cita dispone que "las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento, consecuentemente, la prescripción de las sanciones para el juicio político será una vez concluido el año de referencia.

Por lo que corresponde a la responsabilidad financiera hay que atender a la naturaleza de la misma, ya que ella surge a partir de que al servidor público se le impone una sanción pecuniaria o la obligación de resarcir al Estado en su peculio, adquiriendo dicha sanción la calidad de un crédito fiscal a cargo del responsable. Para el efecto del procedimiento económico coactivo de ejecución para hacer efectivo el crédito, y su prescripción, se deberá atender a lo que dispone el Código Fiscal de la Federación, toda vez que es éste conjunto de normas el que regula lo relativo a la ejecución y substanciación de los créditos fiscales.

En este orden de ideas, tenemos que la acción del Estado para reclamar la responsabilidad financiera surge a partir de que es determinado e impuesto el crédito fiscal y puede ser legalmente exigido, mismo que se ejerce a través del procedimiento económico coactivo de ejecución previsto en el Capítulo III del Título V del Código Fiscal de la Federación.

Por último, tenemos que las acciones derivadas de la responsabilidad administrativa pueden ejercerse a partir del momento en que se realizó la conducta indebida contraria a la norma, en caso de que la comisión de la conducta irregular hubiese sido de carácter continuo será a partir de que hubiere cesado.

En términos del artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos las acciones para ejercer, en los casos de la responsabilidad administrativa, prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y en los demás casos prescribirá en tres años.

CAPITULO 4

OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN TÉRMINOS DEL ARTICULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU APLICACIÓN GENÉRICA ANTIJURÍDICA EN LA PRAXIS, VIOLATORIA DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES. NUESTRO PUNTO DE VISTA.

Resulta necesario previamente comentar que durante el trámite de registro, autorización y elaboración del presente trabajo de tesis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos" que en su artículo Segundo Transitorio deroga los Títulos Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, el propósito de dicha ley fue el de crear una ley especial para las responsabilidades administrativas en el ámbito federal, que estuviera separada de la ley que contempla el juicio político y que se dejó a la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo tanto es pertinente aclarar que los Títulos Tercero y Cuarto pasaron a formar parte de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, por lo tanto el texto integro del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser el artículo 8 de la nueva ley, con las mismas 24 fracciones, que en esencia sigue siendo el mismo contenido del citado artículo 47 con la variación de señalarlo con sinónimos pero que en el fondo es el mismo supuesto jurídico.

Es menester señalar las variaciones que sufrieron las obligaciones de los servidores públicos en la nueva ley al integrarse al artículo 8°:

- a) En la fracción I se suprimió el vocablo "máxima diligencia";

- b) La fracción IV quedó redactada de la siguiente manera: "Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga 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";
- c) El contenido de la fracción IV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos paso a estar en la fracción V de la nueva Ley;
- d) El contenido de la fracción V del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción VI de la nueva Ley;
- e) El contenido de la fracción VIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción VII de la nueva Ley;
- f) El contenido de la fracción VI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya no aparece en la nueva ley;
- g) El contenido de la fracción VII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya no aparece en la nueva ley, y que también fue ampliada en su texto para quedar redactada de la siguiente manera: "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”;

- h) El contenido de la fracción IX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción VIII en la nueva Ley;
- i) El contenido de la fracción X del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción IX en la nueva Ley;
- j) El contenido de la fracción XI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya no aparece en la nueva ley;
- k) El contenido de la fracción XII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción X en la nueva Ley;
- l) El contenido de la fracción XIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XI en la nueva Ley, así mismo, también se le agregó a ésta última fracción el texto contenido en la fracción XIV del aludido artículo 47;
- m) El contenido de la fracción XV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XII de la nueva Ley;
- n) El contenido de la fracción XVI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XIII de la nueva Ley;

- o) El contenido de la fracción XVII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XIV de la nueva Ley;
- p) El contenido de la fracción XVIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XV de la nueva Ley;
- q) El contenido de la fracción XIX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XVI de la nueva Ley pero modificado para quedar redactado de la siguiente manera: "Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoria, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos";
- r) El contenido de la fracción XX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se dividió y pasó a ser el contenido de las fracciones XVII y XVIII de la nueva Ley;
- s) El contenido de la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XIX de la nueva Ley, pero no pasó íntegro su contenido ya que quedó redactada de la siguiente manera: "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.";
- t) El contenido de la fracción XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XXIV de la nueva ley pero ampliado para quedar redactado de la siguiente manera: "Abstenerse de cualquier acto u omisión que

implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público. El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”;

- u) El contenido de la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos pasó a ser la fracción XX de la nueva Ley;
- v) El contenido de la fracción XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ya no aparece en la nueva ley;
- w) Las fracciones XXI, XXII y XXIII de la nueva ley tienen una redacción que no se encuentra en las fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pero que, sin embargo, lo que hacen es robustecer y ampliar lo señalado en las demás fracciones de la nueva ley, por lo que quedaron redactadas de la siguiente manera: “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 pudieren incrementar su

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

valor o, en general, que mejoren 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.”.

Ahora bien hechas las precisiones anteriores y de las cuales observamos la gran similitud con el texto del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procedemos a continuar con la temática de nuestro trabajo de tesis planteado en su capitulado.

4.1. EL ARTÍCULO 47 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ANÁLISIS JURÍDICO DE CADA UNA DE SUS FRACCIONES Y SU ADECUADA APLICACIÓN.

En el presente capítulo realizaremos un análisis de las obligaciones que en un listado de 24 fracciones el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impone a 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 a la incoación del procedimiento para imponer alguna de las sanciones previstas en la propia ley. Así mismo, haremos un breve comentario sobre su correcta aplicación en la práctica jurídica a la luz de su propio contenido, es decir, cómo se debe complementar su adecuado ejercicio; para ello procederemos, en primera instancia, a citar el contenido textual de la fracción que contiene el supuesto normativo; posteriormente desarrollaremos su análisis y concluiremos con un comentario de nuestro punto de vista sobre su correcta aplicación.

FRACCIÓN I

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

Dicho supuesto normativo considera tres elementos en su contenido que debe acatar el servidor público:

1. Observar la máxima diligencia durante el desarrollo de sus actividades en el ejercicio del cargo, comisión o empleo que tiene encomendados;
2. Abstenerse de realizar cualquier conducta que implique un hacer o dejar de hacer y que como resultado del mismo se genere la suspensión o deficiencia del servicio que desempeña;
3. Abstenerse de realizar cualquier conducta que implique un hacer o dejar de hacer y que el resultado del mismo implique un abuso o ejercicio indebido del cargo, empleo o comisión que tenga asignado.

La manifestación de “cumplir con la máxima diligencia” implica un concepto sui generis que por sí mismo es demasiado subjetivo, habida cuenta que de criterio a criterio resulta que no se puede determinar de una forma graduada a qué se refieren con “máxima diligencia”, toda vez que lo que pudiera implicar para algunos una opinión subjetiva de determinada conducta “insignificante” como una falta de “máxima diligencia”, para otros podría no implicar una falta de la misma. Por ello es necesario observar los restantes elementos de la fracción en análisis para observar que en su aplicación es necesario que se razone: a) cuál es el servicio que en específico desempeñaba el servidor público infractor; b) qué normas jurídicas determinan la conducta o conductas que debe observar; c)

cuáles son las conductas que en concreto debe realizar por el cargo que desempeña; y d) hasta dónde llega el límite de sus facultades; ello con la finalidad de que la autoridad juzgadora esté en facultades de resolver acertada y concretamente, sin circunstancias subjetivas; es decir, en qué momento y por que razones jurídicas indubitables se incumplió con la "máxima diligencia".

Es por ello que toda autoridad que aplica el supuesto jurídico comentado, está obligada a mencionarle al servidor público, al hacerle sabedor del procedimiento previsto en el artículo 64 de la misma Ley e incoado en su contra, en qué consiste y cuáles son las obligaciones y actividades que como servidor público debía desempeñar, señalándole, explícitamente, las que le eran propias del empleo, cargo o comisión asignado, por ende estaba obligado a observarlas y respetarlas, además de que dichas manifestaciones recobran mayor importancia al momento de emitirse toda resolución de sanción, la cual debe contener con toda claridad dichas circunstancias.

La subjetividad por sí misma contenida en la fracción de mérito llegaría a generar una afirmación incompleta o sin soporte jurídico debidamente razonada y probada que dejaría en estado de indefensión al servidor público con la consecuente infracción de sus garantías constitucionales individuales en clara infracción a los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Para entender mejor lo anteriormente señalado es necesario y obligatorio no perder de vista las máximas Constitucionales contenidas en los citados artículos 14 y 16, que en lo medular, relativo a lo aplicable a la ley o procedimientos de la materia, dicen:

"Artículo 14.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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 antelación al hecho...”

“Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...
La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorares de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos...”

La obligación establecida en el artículo 14 en el sentido de que se “cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento”, en correlación con lo obligado por el artículo 16 en el sentido de que la autoridad que inicie un procedimiento, debe hacerlo mediante mandamiento escrito de la autoridad y que sea competente para ello, que además FUNDE y MOTIVE la causa legal del procedimiento, necesariamente está condicionando a la autoridad que al aplicar al servidor público lo dispuesto en la fracción I del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe hacer la referencia de cuál era el encargo que ocupaba: Director, Jefe de Departamento, Operativo o cualquier otro y no solamente se limite a la mera enunciación, sino que necesariamente, como ya lo comentamos en párrafos precedentes, se le deberá manifestar en qué consiste y cuáles son las obligaciones y actividades que como servidor público debía desempeñar, señalándole, en específico, las que eran propias del cargo asignado y que como consecuencia del mismo estaba obligado a observarlas y respetarlas.

FRACCIÓN II

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

De dicha disposición se desprende que con relación a la aplicación de planes, programas y presupuestos se deben observar los siguientes elementos:

- a) Formularlos conforme a las disposiciones jurídicas que rigen su elaboración por cada ejercicio presupuestal que corresponda;
- b) Ejecutarlos de acuerdo a los procedimientos y formalidades que establecen las normas jurídicas que regulan su ejercicio;
- c) Que el manejo de recursos concuerde con la naturaleza del empleo, cargo o comisión del servidor público que le revista competencia para tal efecto.

Tales elementos necesariamente obligan a la autoridad competente que, al momento de su aplicación, en la resolución se deba razonar cada uno de los elementos descritos en los incisos inmediato anteriores, describiendo qué planes, programas y presupuestos, en específico, se dejaron de observar o aplicar correctamente, a qué ejercicio presupuestal correspondía su aplicación y qué normas jurídicas particularmente se dejaron de cumplir, por ejemplo, señalar qué artículos de la Ley de Egresos de la Federación y de la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal se incumplieron, expresando cómo se incumplieron; además de especificar que de acuerdo a la competencia específica del servidor público era el encargado o responsable directo de la formulación o ejecución de los planes, programas y presupuestos.

FRACCIÓN III.

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

De tal supuesto normativo se deben observar los siguientes elementos a que está obligado el servidor público:

- a) Utilizar los recursos que sean asignados para el desarrollo del cargo y que con motivo de éste se vea obligado a manejar;
- b) Realizar las facultades propias del cargo para el fin que persigue dentro de la organización de la administración pública;
- c) Utilizar la información reservada a que tenga acceso con motivo de su cargo únicamente para los fines a que está destinada dicha información.

De lo anterior, la autoridad resolutora que aplique el normativo de referencia deberá especificar claramente a qué recursos, facultades e información reservada se refiere el incumplimiento, señalando cómo dichos conceptos están directamente relacionados con el desempeño del empleo, cargo o comisión y cómo fueron utilizados inadecuadamente, debiendo mencionarse a qué fines se encontraban destinados los mismos.

FRACCIÓN IV

“Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual

tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquéllas."

De tal supuesto normativo se deben observar los siguientes elementos a que está obligado el servidor público con relación a la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su cuidado, o a la que, por dichos motivos, tenga acceso:

- a) Custodiar y cuidarla;
- b) Debe impedir o evitar:
 - I. El uso indebido;
 - II. La sustracción indebida;
 - III. La destrucción;
 - IV. Ocultamiento indebido; y
 - V. La inutilización indebida.

De dicha separación de elementos componentes del supuesto normativo, se desprende que toda autoridad competente que pretenda aplicar al servidor público dicha fracción como infringida por su conducta, en la resolución necesariamente deberá hacer la explicitud de qué tipo de documentación e información se trata, razonando la correlación de ésta con la obligación que tenía de custodiar o cuidarla y hacer la precisión de los razonamientos que expresen cuál era la relación directa de su cargo que le obligaba a ello, refiriendo necesariamente cuál o cuáles conductas generaron "el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas".

FRACCIÓN V

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

De tal mención se aprecia que todo servidor público, durante el desempeño de sus labores, deberá cumplir con los siguientes elementos con relación a las personas con las que tenga relación a consecuencia de las características de su empleo, cargo o comisión:

- a) Observar buen conducta;
- b) Dar un trato respetuoso;
- c) Observar la diligencia debida;
- d) Ser imparcial; y
- e) Mostrar y dar un trato recto.

De la descripción que se formula es necesario observar que para la autoridad que pretenda aplicar dicho supuesto normativo a un servidor público cuya conducta lo haya infringido, no bastará que formule la simple mención en el sentido de que "se infringió la fracción V con motivo de la conducta mostrada", sino que, obligadamente se deberá describir cuáles fueron y en qué consistieron los actos u omisiones conductuales que lo infringen, haciendo la descripción sucinta, además de correlacionarla con alguno de los elementos señalados de la fracción V y que en específico le corresponda al hecho que la infringió.

FRACCIÓN VI

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

De tal enunciado se desprende que durante la relación del servidor público con sus inferiores jerárquicos, cuando por la naturaleza del empleo, cargo o comisión se encuentren bajo su mando otros servidores públicos, deberá cumplir con los siguientes elementos:

- a) Mostrar las debidas reglas del trato;

- b) Abstenerse de incurrir en agravios;
- c) Abstenerse de incurrir en desviación o abuso de autoridad.

De los anteriores elementos se aprecia que al querer aplicar la fracción de mérito por su inobservancia a consecuencia de la conducta del servidor público; por principio de cuentas la autoridad resolutora debe analizar y concluir, probadamente que a las personas no se les otorgó el trato debido expresando de qué personas se trata, o bien haya habido desviación o abuso de autoridad y que efectivamente estén bajo la dirección jerárquica del servidor público incoado, así como plasmar, en la resolución, la correlación de dicha circunstancia describiendo, además, en qué consistió la conducta específica que infringió el supuesto normativo y su enlace lógico jurídico para la adecuación de la conducta con el supuesto contenido en la fracción que nos ocupa.

FRACCIÓN VII

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

De dicha disposición se desprende que durante la relación del servidor público con sus superiores jerárquicos mediatos o inmediatos, deberá cumplir con los siguientes elementos:

- a) Observar o conducirse con respeto legítimo;
- b) Observar o conducirse con subordinación legítima;
- c) Cumplir con las disposiciones (órdenes) que los superiores mediatos o inmediatos, en ejercicio de sus funciones, le dicten.

De la anterior descripción se desprende que para la aplicación de la fracción de mérito por inobservancia de la misma, a consecuencia de la conducta indebida del servidor público, la autoridad resolutora deberá observar que

efectivamente exista el nexo jerárquico del servidor público infractor para con los superiores inmediatos o mediatos que haya desobedecido o mostrado cualquier acción u omisión que se adecue al supuesto jurídico de mérito; así mismo, la autoridad que pretenda sancionar por dicha infracción normativa, deberá señalar, en su acto de molestia, en qué consistió la conducta indebida, de qué superiores jerárquicos mediatos e inmediatos se trata y cuál es la dependencia con ellos, formulando su correlación con el supuesto normativo violentado.

FRACCIÓN VIII.-

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

La fracción que nos ocupa señala la obligación de todo servidor público para hacer del conocimiento del titular de la dependencia o entidad, las dudas fundadas sobre la procedencia de las órdenes que reciba, de cuyo contenido se desprenden los siguientes elementos:

- a) Que reciba órdenes dudosas sobre su legitimidad;
- b) Informar y formular por escrito al titular de la dependencia o entidad las dudas fundadas sobre la procedencia de dichas instrucciones;

Los anteriores elementos nos llevan a determinar que para su aplicación con motivo de una conducta inadecuada desarrollada por el servidor público en incumplimiento de dicha obligación, la autoridad que pretenda sancionarlo necesariamente deberá razonar en qué consistieron las instrucciones de dudosa procedencia o infractoras del orden jurídico que recibió el servidor público responsable y la cuales no hizo del conocimiento del titular de la dependencia o entidad; además también deberá señalarse cuál es el orden jurídico que le da la calidad de “instrucciones de dudosa procedencia” y que la consecuencia necesaria de dicha omisión haya ocasionado, de hecho, una infracción a diversas normas

jurídicas en perjuicio de la función pública, del Estado o de los particulares, toda vez que no basta pretender aplicar la fracción de análisis sin que haya existido un efecto derivado de la conducta desplegada; pretender lo contrario sería como querer hacer probar hechos negativos y, peor aún, hacer la carga de la prueba de ello al servidor público presunto responsable, quien estaría obligado a probar que efectivamente los hechos negativos no existieron.

FRACCIÓN IX

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

De la anterior obligación se desprenden los siguientes elementos:

- a) Haber obtenido y desarrollado un empleo, cargo o comisión como servidor público;
- b) Haber concluido el periodo que le fue asignado para su encargo; o
- c) Haber sido cesado en el ejercicio de sus funciones por cualquier causa diversa a la señalada en el inciso inmediato anterior; y
- d) No ejercer más funciones como servidor público al cumplirse cualquiera de los supuestos señalados en los incisos b) o c) anteriores.

En esta tesitura podemos afirmar que, al aplicar la fracción que nos ocupa se deberán razonar las circunstancias relativas a la descripción de cuál era el empleo, cargo o comisión que fueron asignados; cuándo concluyó el mismo; o, en su caso, cuándo fue cesado, mencionando fecha específica y explicitando en qué consistieron las funciones públicas que trasladó en el tiempo como acciones

posteriores a concluido su encargo, además, debe referirse que las funciones que efectuó el servidor público una vez concluido su encargo, hayan sido propias del empleo gubernamental que desempeñaba, toda vez que de haber sido otras diversas a las que venía desempeñando, entonces estamos ante circunstancias que encuadran en otros supuestos jurídicos y no en la fracción IX del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

FRACCIÓN X

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

Esta disposición nos muestra que todo servidor público que tenga personal del Estado bajo su dirección, deberá observar los siguientes elementos que configuran dicho ordenamiento:

- a) No autorizar o disponer que alguno de sus subordinados falte a sus labores sin alguna causa que lo justifique;
- b) Que dichas faltas sean por mas de 15 días continuos;
- c) De no ser continuos, no deben acumular 30 días discontinuos al año;
- d) No otorgar licencias, permisos o comisiones con goce total o parcial de sueldo u otras percepciones, cuando las necesidades del servicio que desempeña el subordinado no lo requieran.

En el primer supuesto de la fracción que analizamos se colige que al aplicarlo la autoridad deberá expresarse en la resolución cuáles son los motivos por los que se aduce la indebida autorización a un subordinado a faltar por mas de 15 días continuos o 30 discontinuos durante un año; qué

fechas específicas fueron, refiriendo las razones que no lo justifican; así mismo es necesario que se razone que existe el nexo causal de supra-subordinación. Lo mismo se deberá observar cuando el superior jerárquico autorice una licencia, permiso o comisión con goce total o parcial de sueldo y otras comisiones cuando el cargo del subordinado no lo exija; además, la autoridad sancionadora deberá expresar las razones por las que ello no procedía sin ser meramente enunciativo, es decir, habrá que cumplir con el concepto de motivación a que alude el artículo 16 Constitucional.

FRACCIÓN XI

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

La anterior disposición es sencilla al expresar sólo que: si existe en algún otro ordenamiento jurídico la prohibición a cualquier servidor público para realizar otro empleo cargo o comisión, ya sea dentro de la propia administración pública o con particulares, y que dicha prohibición derive de la relación directa o indirecta que existe entre el otro empleo y el primario, el servidor público deberá abstenerse de desempeñarlo.

Por lo tanto, el elemento que comprende al supuesto normativo previsto en la fracción XI en comento, consiste en la prohibición expresa contenida en cualquier otro cuerpo de normas jurídicas para desempeñar un empleo adicional al cargo del servidor público por la relación directa con el encargo original.

En esta tesitura, la autoridad que pretenda aplicar la fracción de mérito por su presunta infracción, deberá mencionar cuál es la norma jurídica que establece la prohibición de mérito, debiendo efectuar los razonamientos específicos por los que la conducta indebida del servidor público se adecua al supuesto prohibitivo contenido en aquella y así establecer el nexo causal que implica el incumplimiento de la obligación prevista en la fracción XI; por lo tanto, no bastará que sólo se diga

que el servidor público desempeñaba otro cargo prohibido por la ley y que, en base a ello, infringe la fracción de referencia, como en ocasiones lo hace la autoridad resolutora sin formular mayor análisis sustentado.

FRACCIÓN XII

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

Del anterior texto se desprenden los siguientes elementos que lo componen:

- a) El servidor público no debe autorizar la contratación, nombramiento y selección para que una persona ocupe un cargo público cuando se encuentre en el supuesto señalado en el inciso que sigue;
- b) Que la persona que se pretenda seleccionar, nombrar o designar, se encuentre inhabilitada para ocupar un empleo, cargo o comisión;
- c) Que la inhabilitación haya sido decretada por autoridad competente;
- d) Que dicha determinación haya quedado firme mediante ejecutoria.

En este orden de ideas podemos afirmar que para ser aplicado el supuesto normativo que nos ocupa, es necesario que la autoridad resolutora haga la correlación de la hipótesis jurídica con la descripción circunstanciada que indique cuándo quedó inhabilitada la persona seleccionada para ocupar un empleo público, qué autoridad lo declaró así, cuándo causó estado la resolución que lo inhabilita, además de ser importante señalar y acreditar que el servidor público responsable de la selección y contratación en contravención a la fracción XII, tenía conocimiento pleno y exacto de la situación jurídica del contratado; ya que no procedería aplicar dicho supuesto jurídico si quien lo contrato no tenía conocimiento de la circunstancia que privaba, y pretender sancionarlo así sería

afirmar que todo servidor público está obligado a adivinar la situación jurídica de las personas que no le informan de ello, o que no tiene los medios para llegar a dicho conocimiento, lo cual resulta absurdo, además de improcedente.

FRACCIÓN XIII

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

De lo anterior se desprende que el servidor público no debe intervenir, de cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de aquellos asuntos en los que se den los siguientes elementos:

- a) Que exista un interés personal, familiar o de negocios;
- b) Que pueda obtener un beneficio propio, o bien, para su cónyuge, o algún pariente consanguíneo, por afinidad o civil hasta el cuarto grado;
- c) Que pueda obtener un beneficio algún tercero con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios;
- d) Que puedan tener un beneficio los socios o sociedades en las que el servidor público o las personas señaladas en los incisos anteriores, formen o hayan formado parte.

De la anterior descripción podemos colegir que la autoridad que pretenda aplicar la fracción XIII que nos ocupa, deberá ser precisa en las circunstancias específicas que actualicen la inobservancia de tal supuesto jurídico, debiendo

referir y acreditar cuál es la relación directa o indirecta que el servidor público tiene con las personas a las que su conducta indebida benefició, resultando necesario correlacionar y razonar aquellos elementos de prueba que así lo demuestran, debiendo señalar la precisión de cuál fue el beneficio otorgado u obtenido, y que el mismo haya sido consecuencia de los actos u omisiones desplegados por el servidor público presunto responsable.

FRACCIÓN XIV

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

La presente fracción se encuentra íntimamente relacionada con la fracción XIII agregándole otro elemento consistente en la obligación de informar al superior jerárquico sobre aquellos asuntos cuyo trámite, atención o resolución compete al servidor público que se ubique en la hipótesis normativa, a efecto de que se proceda conforme a derecho, es decir, que se deberá excusar el servidor público de conocer de ello, en su defecto, se da el otro elemento contenido en la norma consistente en que para el caso de que no se pueda excusar de intervenir, deberá observar las instrucciones que por escrito y sobre el particular le instruyan el, o los superiores jerárquicos.

En este orden de ideas podemos concluir que para aplicar la fracción XIV, la autoridad instructora deberá verificar que se actualizaron también los supuestos contenidos en la fracción XIII por estar ésta íntimamente correlacionada con la fracción XIV, toda vez que para su actualización, en primer instancia se tuvo que haber dado el supuesto jurídico contenido en la fracción XIII, y que no obstante que el servidor público responsable sabía que debía excusarse de intervenir en la

atención, tramitación o resolución por tener un interés personal, familiar, de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales, de negocios, para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte; aún así no se abstuvo de ello como tampoco lo informó al superior jerárquico y que aún que lo haya hecho, no observó las instrucciones que sobre su tramitación se le hayan dirigido.

Una vez cumplida la anterior condición, la autoridad instructora que aplique la sanción por incumplimiento de la fracción XIV de mérito, también deberá observar las condiciones que ya señalamos al tratar lo conducente de la fracción XIII.

FRACCIÓN XV

“Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII, y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo 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.”

La anterior disposición jurídica establece los siguientes elementos:

- a) Una obligación de abstención del servidor público;

- b) La abstención es para solicitar, aceptar o recibir dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario;
- c) La abstención para recibir donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XIII;
- d) Que la solicitud, aceptación, recepción la haya efectuado por si o por interpósita persona;
- e) Que la donación, ofrecimiento de empleo, cargo o comisión procedan de actividades profesionales, comerciales o industriales que se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate con motivo del desempeño de su empleo;
- f) Que las relaciones vinculadas al servidor público conforme a lo señalado en el párrafo precedente, impliquen un conflicto de intereses con el empleo, cargo o comisión que como servidor público desempeñe el presunto infractor de la hipótesis que nos ocupa;
- g) Las prohibiciones señaladas son aplicables hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del servicio público que desempeñaba.

Nuevamente encontramos que la fracción XIII se encuentra íntimamente relacionada con la fracción XV en estudio; es decir, para que se de alguna de las hipótesis de esta última fracción necesariamente deben agotarse los supuestos contenidos en la fracción XIII con relación a los grados de parentesco civil, consanguíneo o por afinidad, o bien, por las relaciones comerciales, profesionales laborales o de negocios. Consecuentemente, al querer aplicar la fracción XV la autoridad resolutora deberá cumplir con los razonamientos que expresamos al analizar la fracción XIII; además de tener que señalar en qué consistió la enajenación de bienes en precio menor que beneficio al servidor público, mencionar y probar las circunstancias por las que se asevera que fue en menor precio, además de señalar cuál es el valor correcto que tiene en el mercado, especificando los elementos de prueba con que se cuenta para ello; para el caso

de ser la obtención de dinero, se deberá ser claro en cuanto a cantidad y de quién procedió. Así mismo resulta obligatorio señalar la relación directa o indirecta que existe entre quien otorga y quien recibe; igualmente para el caso de donaciones, ofrecimientos de empleos cargos o comisiones, en cuyo caso es necesario se establezca cuál es el interés en conflicto que obligaban al servidor público a abstenerse de recibirlos.

FRACCIÓN XVI

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

Del texto en cita podemos desprender los siguientes elementos:

- a) Que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las prestaciones comprobables que el Estado le paga con motivo de su empleo;
- b) Que dicho beneficio pretenda que sea para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII.

Nuevamente observamos la relación directa de la fracción XIII con la fracción normativa que nos ocupa, por cuanto hace a la relación de parentesco, comercial, profesional o de amistad del servidor público que implique conflicto de intereses con el desempeño del ejercicio de sus funciones.

Por tal razón nuevamente afirmamos que al querer aplicar la fracción XVI de mérito por haber actuado el servidor público para que obtuvieran algún beneficio cualquiera de las personas señaladas en la fracción XIII, necesariamente se deberán cumplir con los razonamientos que expusimos al analizar dicha

fracción, además de tener que señalar en qué consistió el beneficio obtenido; lo mismo aplica cuando sea para el propio servidor público quien obtenga el beneficio.

FRACCIÓN XVII

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

La anterior disposición jurídica establece los siguientes elementos:

- a) Una obligación de abstención;
- b) Que la abstención sea para participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando se cumpla con lo señalado en el inciso que sigue;
- c) Que exista interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para el propio servidor público;
- d) Que el beneficio o ventaja pueda ser para las personas a que se refiere la fracción XIII.

Cuando algún servidor público infrinja lo dispuesto en la fracción en análisis, la autoridad instructora deberá indicar en su resolución cuál fue la participación directa del responsable en la contratación, selección, nombramiento, designación, remoción, cese o sanción de cualquier otro servidor público, indicando en qué consiste el interés del responsable, precisando cuál fue la ventaja o beneficio que obtuvo y en qué consistió la misma. Cuando el beneficio sea para cualquiera de

las personas señaladas en la fracción XIII, también se deberán observar los comentarios que formulamos al tratar lo relativo a esta última fracción.

FRACCIÓN XVIII

“Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley.”

La fracción que nos ocupa no requiere de mayor análisis, ya que su pretensión es establecer la responsabilidad del servidor público cuando no cumpla con la obligación que imponen los artículos 79 y 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos relativo a presentar la declaración de situación patrimonial, consecuentemente, por lo resumido de la fracción no se requiere de un desglose de sus elementos toda vez que sólo se limita a uno, que es la obligación que comprende.

Cuando se aplique la presente fracción por su inobservancia, la autoridad deberá razonar en qué momento se da su incumplimiento, es decir, cuándo debió presentar el servidor público su declaración, especificando el instante en que concluyó el plazo que tenía para tal efecto sin que ello acaeciera.

FRACCIÓN XIX

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

Este supuesto normativo nos demuestra su integración con los siguientes elementos:

- a) Que exista una instrucción, requerimiento o resolución;

- b) Que las ordenes señaladas en el inciso anterior sean emitidas por la Secretaría de la Contraloría (actual Secretaría de la Función Pública);
- c) Que la instrucción, requerimiento o resolución haya sido emitida en el ámbito de competencia de la citada Secretaría;
- d) Por último, que el servidor público atienda con diligencia dichas instrucciones, requerimientos o resoluciones.

Para la aplicación de la fracción XIX que nos ocupa, debe existir un incumplimiento a una instrucción que por escrito haya dirigido la Secretaría de la Función Pública, por lo tanto, la autoridad instructora deberá precisar en qué consistieron dichas instrucciones u órdenes, los documentos específicos que las contenían y la acción u omisión del servidor público que no la obedeció; por último, verificar que las instrucciones sean adecuadas a la competencia de la citada Secretaría y que no se trata de una invasión de esferas o de un abuso de autoridad, ya que podría darse el caso y por último verificar que las instrucciones efectivamente hayan sido hecho del conocimiento del servidor público.

FRACCIÓN XX

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

Del enunciado anterior podemos observar que comprende los siguientes elementos:

- a) La obligación del servidor público con personal bajo su dirección jerárquica, para supervisar que cumplan con las disposiciones contenidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- b) La obligación de denunciar cualquier acto u omisión en que incurra cualquier servidor público en el ejercicio de funciones y que llegare a advertir e implique ser causa de responsabilidad en términos de la Ley, o bien, de las normas que al efecto se expidan;
- c) La denuncia debe ser por escrito ante el superior jerárquico o ante la Contraloría Interna.

La fracción cuyo análisis nos ocupa, se encuentra ligada a los supuestos contenidos en las demás fracciones, toda vez que para que se actualice es necesario que, además del infractor a la fracción XX, también se haya dado la conducta indebida de otro servidor público en detrimento de alguno de los supuestos contenidos en el artículo 47 de referencia, y que necesariamente se haya concretado la infracción a la norma, es decir, que exista causa y efecto una vez acaecido ello, deberá cumplirse también con el requisito de que dicha conducta indebida haya sido del conocimiento fidedigno y probado del presunto infractor a la fracción XX, de no ser así, no es posible que se actualice la infracción al supuesto jurídico último en cita; en este orden de ideas, la autoridad instructora deberá razonar, en su acto de molestia, cuáles fueron las conductas indebidas de aquellos servidores públicos de los que el incoado tenía conocimiento y que no denunció, con la clara precisión de que existen las pruebas documentales indubitables que acreditan el hecho de que el presunto responsable tenía conocimiento de las conductas indebidas desplegadas por otros servidores públicos y que dichas conductas efectivamente infringen cualquier disposición de las contenidas en el artículo 47 de la Ley de la materia, precisando en qué consisten dichas pruebas.

FRACCIÓN XXI

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

Del enunciado normativo que nos ocupa se aprecia que lo comprenden los siguientes elementos como obligaciones del servidor público:

- a) Proporcionar la información y datos solicitados por las instituciones que por ley sean las encargadas de la vigilancia y defensa de los derechos humanos;
- b) Que el suministro de la información sea otorgada en forma oportuna y veraz;
- c) La finalidad es que las instituciones de mérito puedan cumplir con las atribuciones y facultades que les correspondan.

Para poder sancionar a un servidor público por haber incumplido la obligación contenida en la fracción XXI del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no bastará señalar que el presunto responsable no respondió a los requerimientos de la institución encargada de la defensa de los derechos humanos, sino que deberá señalarse en la resolución sancionadora cuál fue la documentación e información requerida, que la misma se encontraba al alcance del servidor público, que sus facultades permitían disponer de ella y, además, podía proporcionarla; ya que pretender aplicar dicho supuesto normativo a servidores públicos que de acuerdo a sus facultades no les es permitido disponer, ni mucho menos proporcionar la información, es quererlos obligar a que incurran en otras responsabilidades. Además, se debe agotar el principio contenido en la propia fracción XXI, consistente en que la conducta del servidor público, al no proporcionar la información, haya ocasionado que la

institución encargada de la defensa de los derechos humanos no haya cumplido con las facultades y atribuciones que le correspondan, circunstancias que se deberán referir y correlacionar en la resolución por medio de la cual se pretenda sancionar a un servidor público con base en la fracción de referencia, haciendo la correcta adecuación de la conducta a la hipótesis normativa.

FRACCIÓN XXII

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

La anterior disposición jurídica comprende los siguientes elementos:

- a) Una obligación de abstención del servidor público;
- b) La abstención es relativa a un hacer o no hacer del servidor público que implique el incumplimiento de cualquier norma jurídica relacionada con el servicio público;
- c) Que existan otras disposiciones jurídicas específicas que regulan el servicio que en ejercicio de sus funciones desempeña el servidor público.

Para la aplicación del supuesto normativo contenido en la fracción XXII, es necesario que la autoridad instructora refiera cuáles fueron, en concreto, las normas jurídicas que incumplió el servidor público incoado y a qué cuerpos de leyes corresponden, ya que no bastará enunciar que: “no dio cumplimiento a otras disposiciones jurídicas”, haciendo la mera enunciación genérica del nombre del cuerpo de leyes que las contiene, ejemplo, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin referir cuáles fueron los artículos específicos que se dejaron de aplicar.

FRACCIÓN XXIII

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

El enunciado jurídico que nos ocupa es compuesto por los siguientes elementos:

- a) Una obligación de abstención durante el ejercicio de funciones;
- b) La abstención es para la celebración, 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, cuando se de la circunstancia señalada en el inciso que sigue;
- c) Que la contratación se haga con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- d) O bien, que la contratación se realice con las sociedades de las que las personas señaladas en el inciso precedente formen parte;
- e) Que la contratación se lleve a cabo sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública;
- f) Para que exista la autorización de la Secretaría de la Función Pública, deberá haberse formulado por el titular de la dependencia o

entidad de que se trate, una propuesta razonada conforme a las disposiciones legales aplicables;

- g) Bajo ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público

Para la aplicación de la fracción XXIII, la autoridad competente deberá hacer el razonamiento específico y acreditado de que el procesado tenía conocimiento que la persona con la que autorizó o celebró pedidos o contratos, se encontraba desempeñando un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, que forma parte de la sociedad con la que se celebró la contratación y que no existe la autorización por escrito de la Secretaría de la Función Pública. Así mismo, deberá mencionarse en qué consistió la contratación y cuáles son las disposiciones jurídicas que no permiten dicha contratación, debiéndose señalar las circunstancias de modo, tiempo y forma, es decir, cuándo se contrató, cuáles fueron las cantidades pagadas a consecuencia de la contratación, con quién se contrato, así como expresar las razones y pruebas que así lo acrediten, debiendo efectuar el enlace lógico jurídico que adecua la conducta a la hipótesis contenida en la fracción XXIII de mérito.

FRACCIÓN XXIV

“Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.”

La presente fracción es un enunciado que deja abierta la posibilidad de sancionar a un servidor público por no cumplir obligaciones establecidas en otros cuerpos de leyes que regulen las actividades con motivo de la naturaleza y competencia de la función pública que desempeña.

Aunque la fracción en cita es genérica y subjetiva en su enunciado individual, existen autoridades sancionadoras que la aplican sin hacer referencia a

otros cuerpos de leyes, por lo tanto, la aplicación bajo dichas circunstancias es inadecuada.

Para la correcta aplicación de la fracción XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad instructora necesaria y obligadamente deberá expresar en su acto de molestia cuál fue la conducta desplegada por el servidor público y cómo es que esta incumplió obligaciones señaladas en otros órdenes jurídicos, explicitando cuáles fueron las obligaciones no observadas y citando en qué norma jurídica específica se encuentra contenida.

4.2. CASOS PRÁCTICOS DE APLICACIÓN GENÉRICA, INADECUADA Y ANTIJURÍDICA DEL ARTICULO 47 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES, VIOLATORIA DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.

En el presente apartado haremos una breve referencia a dos resoluciones emitidas por diferentes dependencias en procedimientos incoados a servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Nos vemos en la necesidad de hacer una referencia lo más sintetizada de dichos actos jurídicos, toda vez que, hacer una extensa mención implicaría llenar hojas y hojas del presente trabajo de tesis, por virtud de que una de las resoluciones comprende un aproximado de 46 hojas tamaño carta a un renglón por ambos lados y otra comprende 171 hojas; como se comprenderá, no es conveniente hacer extensas menciones textuales de dichos actos de autoridad para evitar hacer tedioso a la lectura nuestro trabajo de tesis, por lo tanto, realizaremos breves citas, únicamente en lo medular del propósito de la presente investigación, para así proceder a analizarlas en cuanto a la aplicación antijurídica del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

en la praxis, violatoria de los artículos 14 y 16 Constitucionales, procediendo a demostrarlo mediante nuestros argumentos.

Así pues, tenemos que, como ejemplo, en un procedimiento administrativo ventilado ante la Contraloría Interna de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conductas indebidas de servidores públicos que entraron dentro de la competencia de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; procedimiento que fue tramitado en el expediente No. 6399-XI/94, mismo que concluyó con la emisión de una sanción administrativa a los empleados públicos incoados.

En dicha resolución, la autoridad administrativa en su Resultando Primero hace una cita de los hechos que se le imputan a un servidor público y por virtud de los cuales se le inició el procedimiento administrativo conforme a la siguiente cita textual:

“El C. José Oscar Ayala Bernal, omitió verificar las estimaciones conjuntamente con el C. Residente General con relación al contrato No. 1-M-CB-A-211-W-O-1, adjudicados a la empresa Córdoba Tapia Martín Clemente, toda vez que los trabajos emitidos no contaron con la documentación soporte correspondiente (números generadores), infringiendo con tal situación lo establecido en el artículo 45, fracción I del Reglamento de la Ley de Obras Públicas.”

Observamos que una vez mencionada la imputación al servidor público, la autoridad instructora procede a señalar en la misma las circunstancias por las que determina que queda acreditada la responsabilidad, por lo que en su Considerando II textualmente señala:

“II.- Que con base en el análisis pormenorizado de las constancias procesales que obran en el expediente citado al rubro, esta Oficialía Mayor determina que sí existe responsabilidad administrativa a

cargo del C. ...Oscar Ayala Bernal, por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que establecen las fracciones I, II, III, IV, XVI, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que quedó probado en autos del expediente a estudio para su resolución el contenido del inciso... c) que se le atribuye al C. José Oscar Ayala Bernal quedó probado con documentales consistentes en oficio No. 6.31.058/93 de fecha 15 de febrero de 1993 dirigido al C. Director General del Centro SCT Hidalgo y suscrito por el C. Delegado Estatal que contiene la revisión de la obra pública de ese Centro SCT y señala en el punto 6 referente a las irregularidades en el contrato con la empresa COTAMA que '... 6.3- los trabajos estimados no contaron con la documentación soporte correspondiente (números generadores), infringiéndose el artículo 45, fracción I del Reglamento de la Ley de Obras Públicas...', lo cual quedó corroborado con la copia fotostática de la cédula de observaciones y recomendaciones con fecha de término de revisión 5 de agosto de 1992, respecto al contrato No. 1-M-CB-A-211-W-0-1, en el que se determinó que falta documentación soporte siendo la causa una falta de control de los trabajos de obra por parte de la Residencia de Conservación 12-3 Molango, 12-1 Pachuca y Residencia de Señalamiento, suscribiéndola el C. José Ayala Bernal como responsable del área auditada en su carácter de Residente de Conservación 12-1 Pachuca, por lo que el contenido de tales documentales constituye prueba de cargo en contra del C. José Ayala Bernal de conformidad con los artículos 79, 197, 202 y 207 del Código Adjetivo invocado anteriormente (Código Federal de Procedimientos Civiles)."

Una vez que la autoridad resolutora señala los anteriores argumentos, que son las consideraciones de hecho y de derecho, así como el enlace lógico jurídico de la conducta con las pruebas y la adecuación de la conducta al supuesto jurídico

en forma razonada y resuelta conforme al "correcto criterio del juzgador"; observamos que en el acto de molestia que analizamos, la autoridad concluye en su propio acto y procede a sancionar conforme a lo siguiente:

"III. Que previo acuerdo del superior jerárquico, con fundamento en los artículos 53, fracciones III, IV y VI, 56, fracciones I, II, y V, 57 (segundo párrafo) y 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 4 y 7, fracción XXIX del Reglamento Interior de esta Secretaría, es de imponerse una sanción administrativa consistente ... en la suspensión en sus labores y percepciones correspondientes a su empleo, cargo o comisión durante 90 días para los CC. ... Oscar Ayala Bernal ... con apercibimiento de aplicarles una sanción mayor en caso de reincidencia a estos cinco últimos...

Por lo expuesto y con fundamento en lo previsto en los artículo ...esta Oficialía Mayor:

RESUELVE

Primero.- Los CC. ... Oscar Ayala Bernal ... son responsables del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos que establecen las fracciones I, II, III, IV, XVI, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al haber incurrido en los actos y omisiones a que se refiere el Considerando II de esta resolución."

Como podemos observar, la autoridad resolutora resulta ser meramente enunciativa en su acto, ya que sólo se constringe a realizar una cita de los hechos imputados para concluir que se actualiza el incumplimiento de la norma, citando únicamente las pruebas documentales que considera lo acreditan, pero en ningún momento hace el razonamiento lógico-jurídico que a nivel de motivación debe formular, para expresar las razones de hecho y derecho por las que la conducta se adecua al incumplimiento de la obligación señalada en la norma jurídica, ni mucho menos hace el enlace jurídico de las pruebas con la conducta desplegada por el

incoado, peor aún, inicia diciendo que al procesado sólo se le atribuye ser responsable del incumplimiento de la fracción I del artículo 45 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y concluye, afirmando que quedó demostrado, que es responsable del incumplimiento de las obligaciones contenidas en las fracciones I, II, III, IV, XVI, XXII y XXIV del numeral jurídico señalado; consecuentemente se aprecia una inadecuada aplicación de la norma, mejor dicho, una absurda aplicación, en claro detrimento de las garantías contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Más adelante ampliaremos y detallaremos nuestras consideraciones sobre tal aplicación inadecuada del artículo 47 en cita en el caso concreto que hemos mencionado, ya que pasaremos a realizar la cita de otro caso práctico en el mismo sentido, para proceder a expresar nuestros argumentos, toda vez que lo correcto es analizarlos en su conjunto para llegar a una conclusión.

En este orden de ideas, en otro caso tenemos un procedimiento administrativo ventilado ante la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (actual Secretaría de la Función Pública), por conductas indebidas de servidores públicos que encuadraron dentro de la competencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y tramitado en el expediente No. 50/99, que concluyó con la emisión de una sanción administrativa a los empleados públicos incoados.

En la resolución con la que se concluye el procedimiento a que nos referimos, la autoridad administrativa en su Resultando primero hace una cita de los hechos que se le imputan a un servidor público y por virtud de los cuales se le inició el procedimiento administrativo conforme a la siguiente cita textual:

“Los hechos atribuidos a los CC. ... Hugo Enrique ... se hace consistir en que autorizaron que en el contrato No. ... adjudicado a la empresa denominada ... fueran liquidados trabajos correspondientes al ejercicio de 1991, como preestimaciones sin que estos estuvieran

ejecutados por importe de \$..., así mismo liberaron los recursos sin que los trabajos estuvieran ejecutados, comprobándose que el 31 de julio del 1992 todavía existían trabajos pendientes que realizar por la cantidad anteriormente señalada. Estos trabajos se concluyeron hasta el 31 de diciembre de 1992, contraviniéndose con ello lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y 45 y 47 de su Reglamento ... omitieron llevar a cabo la formulación del convenio respectivo ... sobre el concepto de suministro y colocación de barra de contención de fibra de vidrio, para protección por la cantidad de \$... toda vez que ello no se encontraba contemplado en el presupuesto original, ni en los anexos del contrato; así mismo, adicionalmente a dicho contrato se realizaron pagos excedentes con importe de \$... en relación al presupuesto vez (sic.) que los trabajos estimados no contaron con la documentación soporte correspondiente, (números generadores), infringiendo con tal situación lo establecido en el artículo 45, fracción I del Reglamento de la Ley de Obras Públicas. "

La entonces Secretaría de Contraloría instructora (actual Secretaría de la Función Pública), una vez mencionada la imputación al servidor público en la resolución que citamos procede a señalar en la misma las circunstancias por las que determina que queda acreditada la responsabilidad, arguyendo en su Considerando III textualmente:

"III.- Con en el análisis pormenorizado de las constancias procesales que obran en el expediente citado al rubro, la Secretaría determinó que sí existe responsabilidad administrativa a cargo de los CC. ... Hugo Enrique..., por incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos que establecen las fracciones I, II, III, IV, XVI, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, toda vez que quedó probado en autos del expediente a estudio para su resolución ... relativo a las

irregularidades de los CC. ... Hugo Enrique ... con documentales consistentes en copias certificadas de la cédula de observaciones y recomendaciones con fecha de término de revisión del 5 de agosto de 1992 con número de observación 1, referente al desapego a la normatividad de contrato No. ... en el que se observó los siguiente: se constató durante la visita al sitio de los trabajos por personal de esta Contraloría en compañía del Residente de Construcción de la Residencia 12-3 a los trabajos que supervisó, determinando que existe obra pagada no ejecutada ... por lo que respecta al contenido que se les atribuye a los CC. ... Hugo Enrique ... respecto a que omitieron llevar a cabo la formulación del convenio (sic.) relativo al contrato No. ... quedó probado en autos que corren agregados al expediente citado al rubro con documentales consistentes en copia fotostática de la cédula de revisión al ejercicio presupuestal ... sobre el análisis de los pagos efectuados a las empresas SERFAJE ... en donde se determinó que ... se le pagó con documento ... de fecha 19 de noviembre de 1992 ... sin que en ambos contratos se hayan formulado el convenio respectivo como lo señalaba el artículo 41 de la Ley de Obras Públicas ... contraviniendo los CC. ... Hugo Enrique ... la anterior disposición, tales documentales constituyen prueba de cargo en contra de los CC. ... Hugo Enrique ... de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79, 197, 202 y 207 del Código de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en este procedimiento administrativo..."

Una vez que la mencionada Secretaría de Estado señala los anteriores argumentos, que son las consideraciones de hecho y derecho, así como el enlace lógico jurídico de la conducta con las pruebas y la adecuación de la conducta al supuesto jurídico en forma razonada y resuelta conforme al "correcto criterio del juzgador", observamos nuevamente que dicho acto de molestia carece de ello, pero, pese a dicha circunstancia, la autoridad concluye en su resolución y procede a sancionar conforme a lo siguiente:

“Por lo anterior y en virtud de que quedó debidamente acreditado que los CC. ... Hugo Enrique ... ocasionaron un daño económico al Erario Federal global por la cantidad total de \$... por lo que conforme a lo dispuesto por los artículos 53 fracción V y 56 fracción VI de la Ley referida ... y que una vez justipreciadas las circunstancias que se describen en los Considerandos II y III de esta resolución , se puede desprender el grado de responsabilidad; y que esencialmente consisten en que los infractores faltaron a sus deberes de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que están obligados en el desempeño de su empleo ... infringiendo con ello los artículos 45 de la Ley de Obra Pública, 43, 45 y 47 de su Reglamento y así mismo el artículo 47 fracciones I, II, III, XXII y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ... por lo que en uso de su arbitrio que le confiere a esta autoridad el artículo 113 Constitucional se considera justo, equitativo y jurídico imponerles a dichos infractores una sanción económica en forma individual de dos tantos de la cantidad que sufrió como deterioro en su patrimonio el Erario Federal ...

Por lo anteriormente expuesto y fundado es de resolverse y se RESUELVE...

TERCERO.- Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 53 fracción V y 56 fracción VI de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se impone a ... Hugo Enrique ... una sanción económica ... de conformidad con el Considerando IV de la presente resolución...”

Ahora bien, conforme a las anteriores citas textuales podemos formular un análisis crítico sobre la aplicación que del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, realizan las autoridades

instructoras de los procedimientos administrativos que concluyeron en las resoluciones que citamos.

En esencia, ambas resoluciones coinciden en señalar que los servidores públicos son responsables, después de formular simples referencias de los elementos probatorios con que cuentan sin realizar una adecuada fundamentación y motivación, concluyendo simplemente que: *“Con base en el análisis pormenorizado de las constancias procesales que obran en el expediente citado al rubro, la Oficialía Mayor determinó que sí existe responsabilidad administrativa a cargo de los CC. ..., por incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos que establecen las fracciones I, II, III, XVI, XXII y XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos...”*, sin que en el cuerpo de las resoluciones citadas se haga referencia pormenorizada, razonada y correlacionada de dichas fracciones, y mucho menos se realiza el enlace lógico jurídico del alcance de las pruebas a manera de que se expliciten los hechos concretos atribuibles a los procesados que, individualizadamente, infringieron el supuesto jurídico contenido en la norma de referencia; por el contrario, las autoridades instructoras únicamente citan las fracciones del artículo 47 en comento, de una manera meramente enunciativa y genérica, ya que las mismas se invocan indistintamente para los demás servidores públicos procesados sin individualizarlas a cada uno de ellos como así lo obliga el sano criterio jurídico que debe observar toda autoridad juzgadora, máxime que a ello se ve obligada por mandamiento de los artículos 14 y 16 Constitucionales que establecen la obligación de “cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas”, así como “fundar y motivar la causa legal del procedimiento”.

En efecto, la exigencia legal de la fundamentación requiere, para su cabal cumplimiento, no limitarse a la simple cita de un determinado precepto o conjunto de preceptos. Dicha exigencia no se satisface con la sola mención de los dispositivos legales o la mera invocación de ellos en términos generales.

Por el contrario, para que la referida condición de validez de los actos de autoridad se estime cumplida, es requisito sine qua non el señalamiento preciso de los preceptos que particularmente resulten aplicables al caso de manera concreta, particular y específica, explicitando la autoridad instructora, para tal efecto, las hipótesis y supuestos que forzosamente deben ser los relativos a la circunstancia particular de que se trate. En otras palabras, no basta la sola mención general y abstracta, sino que resulta forzosa la explicación de los supuestos contemplados y previstos como condicionantes de su aplicación, así como el consiguiente señalamiento preciso de las circunstancias especiales, o razones particulares, o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la eficiencia del acto.

En las resoluciones administrativas que citamos encontramos que el acto de autoridad deviene en ilegal. En efecto, los motivos, esto es, las razones de hecho y de derecho por los que la autoridad expidió el acto de referencia y con los cuales pretende argumentar la causalidad entre las circunstancias y las conductas concretas que se atribuyen en específico a cada uno de los procesados, así como la adecuación de la conducta infractora a lo dispuesto en los dispositivos normativos que las propias autoridades resolutoras citan, no consta circunstanciadamente en parte alguna de las resoluciones que referimos. No consta tampoco, a nivel de estricta especificidad, cómo las circunstancias y modalidades del caso particular encuadran dentro del marco general establecido por la norma que la autoridad resolutora menciona (y por ende aplica) en su acto. No señala, igualmente, en parte alguna de su resolución, que la situación particular, en términos de la ineludible especificidad, se ubique en tales hipótesis normativas.

Consecuentemente, al no haberse referido ni razonado las circunstancias particulares del caso concreto a la hipótesis normativa que cita, pormenorizándolas y particularizándolas, es claro que tales resoluciones devienen en ilegales en claro detrimento de las garantías otorgadas en los artículos 14 y 16 Constitucionales; por ende, resulta difícil que la autoridad las pueda defender en el

juicio de nulidad y cuyo resultado final sería la nulidad del acto, implicando ello que, de existir efectivamente responsabilidad administrativa, los servidores públicos infractores no responderían de sus actos ilícitos, lo que impide que se cumpla con el fin que el legislador buscaba al expedir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En los casos que analizamos resulta así por que las autoridades emisoras omitieron cumplir con el requisito de fundamentar y motivar adecuadamente la conducta infractora en materia de responsabilidad de los servidores públicos; debiéndose entender que para cumplir dicho requisito se debió observar que para determinar la actualización de la conducta infractora, en principio, debe fundarse en ley, reglamento u otros ordenamientos jurídicos que tengan fuerza legal suficiente para obligar al servidor público a la realización de una conducta activa u omisiva en el ejercicio de sus atribuciones o funciones encomendadas y a las cuales se hubiere encontrado obligado en el desempeño del servicio y una vez determinadas y expresadas tales particularidades entonces procede correlacionar dichas circunstancias con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé, en forma genérica, las hipótesis jurídicas que pueden constituirse en conductas infractoras. Por lo tanto, una resolución administrativa que únicamente enlista las funciones o atribuciones que el servidor público debió observar, sin cumplir con los requisitos que hemos señalado por lo que devienen en viola el artículo 16 Constitucional, por ende debe ser nula.

La jurisprudencia emitida por nuestro supremo tribunal a establecido que la "motivación" exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias particulares y específicas de hecho que observó, mediante las pruebas, la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal. Además, la exigencia de la motivación tiene por objeto dar, al que resulte

afectado, la oportunidad de conocer las razones que la autoridad tuvo en cuenta para producir el acto respectivo a fin de que esté en aptitud de defenderse.

Las autoridades administrativas que aplican la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos están obligadas a llenar los requisitos que establece la norma secundaria aplicable y, además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley secundaria no establezca de manera alguna requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acto de autoridad que la aplica de todas formas queda obligada a observar las formalidades necesarias y suficientes para respetar lo dispuesto en el artículo 14 Constitucional en el sentido de "cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas". Las formalidades que legalmente debe observar un procedimiento administrativo no son tan sólo aquéllas que expresamente establezca la ley relativa, sino también, y de modo fundamental (en el supuesto de que dicha ley sobre el tópico guarde absoluto silencio), las formalidades esenciales cuyo respeto exige el artículo 14 constitucional.

Una vez expuesto los anteriores requisitos que señala la norma suprema, confirmamos que las resoluciones que hemos analizado en el presente subcapítulo no cumplen a cabalidad las condicionantes constitucionales establecidas para la validez jurídica de los mismos, consecuentemente estamos demostrando la inadecuada aplicación práctica del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que realizan las autoridades responsables de la emisión de las resoluciones de mérito en clara contravención de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

También observamos que las autoridades emisoras de las resoluciones que transcribimos realizaron una inadecuada, incoherente aplicación así como una equivocada interpretación del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, basta observar que con relación a la fracción I del citado ordenamiento, las resolutoras en ningún momento señalan el por qué los

servidores públicos procesados omitieron cumplir con la máxima diligencia el servicio que tenían encomendado. Así mismo, en relación a la fracción II, también omiten señalar a qué planes, programas o presupuestos en concreto se refieren, a qué ejercicios presupuestales correspondían; como tampoco se especifica qué artículos de la Ley de Egresos de la Federación, de la Ley de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal se incumplieron, para que así sus resoluciones sean congruentes con la pretensión de aplicar la fracción XXIV del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y luego entonces cumplir con el requisito de la debida fundamentación y motivación que revista de plena validez al acto y que el mismo no pueda permitir que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declare su nulidad, en caso de su impugnación; de tal suerte que el servidor público responsable realmente sea sancionado, o bien, viéndolo desde otro punto de vista, evitar que la autoridad encargada de la aplicación y observación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, efectivamente cumpla con sus funciones y no coloque en estado de indefensión a los procesados.

Ahora bien, continuando con el análisis de las resoluciones que enunciamos, vemos que la misma suerte corre la pretendida aplicación a la fracción III del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; esto es así por que las autoridades resolutoras omiten expresar los razonamientos concretos por los que se determina que los servidores públicos procesados infringieron dicho supuesto normativo, ni mucho menos se especifica claramente a qué recursos, facultades e información reservada se refiere el incumplimiento, como tampoco señalaron cómo dichos conceptos están directamente relacionados con el desempeño de su empleo, cargo o comisión, también se carece de la expresión en el sentido de cómo fueron utilizados los recursos inadecuadamente, como tampoco se menciona a qué fines se encontraban destinados los recursos, facultades e información, ello con la finalidad de que quedara correctamente demostrada la conducta del servidor público y que efectivamente infringe en todos sus extremos el supuesto jurídico de la fracción III de referencia; habida cuenta que de las citas textuales que formulamos de las

resoluciones en ninguna de sus partes se aprecia el cumplimiento de dichos razonamientos que le den validez como resultado de una adecuada aplicación, por el contrario los actos que nos ocupan son omisos en dicho sentido y sólo se constriñen a realizar la cita de la fracción III que nos ocupa, pero sin siquiera razonarla ni describirla, es una mera enunciación, como así resulta de la sana intelección de las resoluciones que referimos, apreciándose también que no existe la descripción de cuál es la desviación de los recursos asignados a los contratos y obras que en forma genérica señala la autoridad resolutora, por ende, del resultado de nuestro estudio se colige que en ningún momento la autoridad formula razonamiento y enlace lógico jurídico que lleve a la conclusión fidedigna de que se actualizó el incumplimiento del supuesto jurídico contemplado en la fracción III que nos ocupa.

Continuando con el análisis a las resoluciones de mérito y en el mismo orden de ideas se puede apreciar también la indebida aplicación de la fracción IV del multicitado artículo 47, toda vez que, en el texto de dichos actos no se menciona ni mucho menos se acredita que los servidores públicos que se sancionan hayan sido responsables de la sustracción, ocultamiento e inutilización indebida de la documentación e información que por razón del empleo, cargo o comisión como servidores públicos conservaban bajo su cuidado; por el contrario, los hechos que describen las autoridades en las resoluciones de mérito, son de naturaleza completamente diferente al supuesto jurídico señalado en la fracción IV del artículo 47 de referencia, resultando así que por tales vicios que observamos en las resoluciones las mismas devienen en ilegales por su indebida fundamentación y motivación.

En esta misma tesitura, las autoridades resolutoras igualmente hacen una indebida aplicación de la fracción XVI del artículo 47 y una nula motivación de dicha aplicación normativa ya que omiten señalar en qué sentido fue infringida por los procesados, por lo que al analizar los actos que nos ocupan se desprende que a los incoados en ningún momento se les imputa que hayan obtenido un beneficio económico adicional a las contraprestaciones comprobables que el Estado les

otorgaba por el desempeño del empleo, cargo y comisión que como servidores públicos tenían encomendado, o incluso que los hayan obtenido terceros con los que hubiesen tenido un interés personal, familiar o de negocios, y menos aún en los Considerandos de las resoluciones se demuestra que se haya actualizado la infracción al supuesto jurídico contemplado en la fracción XVI en comento, siendo necesario llamar la atención de que los hechos sobre los que versa el acto de autoridad son de naturaleza completamente distinta a lo señalado en la citada norma jurídica, de ahí que devenga en ilegales las resoluciones administrativas de estudio en el presente trabajo de tesis.

También podemos observar una indebida aplicación genérica y meramente enunciativa de las fracciones XXII y XXIV del artículo 47 y que en los casos prácticos en análisis la aplicación de dichas normas carece de vigencia al haberse omitido señalar por parte de las autoridades resolutoras qué otras disposiciones jurídicas se incumplieron y qué otros ordenamientos señalaban obligaciones de cuyo incumplimiento son responsables los servidores públicos procesados, para que una vez cumplido dicho requisito, las autoridades resolutoras pudieran señalar que efectivamente se actualizaba el incumplimiento de los supuestos jurídicos abstractos contenidos en las fracciones normativas que nos ocupan, en esta tesitura, por las omisiones que señalamos, los actos de autoridad son ilegales violentando en perjuicio de los procesados las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales por los razonamientos que ampliamente hemos expresado, es decir, por la ausencia de un cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas, así como por la debida fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.

En este orden de ideas con meridiana claridad se aprecia que se violentan en perjuicio de los procesados los artículos 14 y 16 Constitucionales.

4.3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES EMITIDOS SOBRE EL PARTICULAR.

Con relación a las consideraciones que hemos vertido al haber analizado las resoluciones emitidas por dos autoridades diversas con motivo de la aplicación del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vemos que encuentran sustento en diversos criterios jurisprudenciales emitidos por nuestro máximo Tribunal y que procedemos a citar como respaldo de lo expuesto en el apartado anterior.

Así tenemos los siguientes criterios:

Cuarta Época. Instancia: Segunda Sala Regional Metropolitana. R.T.F.F. Año II. No. 8. Marzo 1999. Tesis: IV-TASR-II-72. Página: 79.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Para determinar la actualización de la conducta infractora en principio, debe fundarse en ley, reglamento u otros ordenamientos jurídicos que tengan fuerza legal suficiente para obligar al servidor público a la realización de una conducta activa u omisiva en el ejercicio de sus atribuciones o funciones encomendadas a que se hubiere encontrado obligado en el desempeño de su servicio, en relación con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé en forma genérica las hipótesis jurídicas que pueden constituirse en conductas infractoras. Por tanto, una resolución administrativa que únicamente enlista las funciones o atribuciones que el servidor público debió cumplir sin fundar que dichas funciones existieran efectivamente a cargo del servidor público viola el artículo 16 Constitucional.”

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CIX, Tercera Parte. Página: 36.

“MOTIVACIÓN, QUE DEBE ENTENDERSE POR. La motivación, exigida por el artículo 16 constitucional, consiste en el razonamiento, contenido en el texto

mismo del acto autoritario de molestia, razonamiento según el cual, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal."

Amparo en revisión 9586/65. Nemesio Bermejo Moncada. 7 de julio de 1966. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Volumen LV, Tercera Parte, pág.30. Amparo en revisión 186/61. Cooperativa de Trabajadores de Autotransportes México- Morelia-Guadalajara, S.C.L. 31 de enero de 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXXV, Tercera Parte. Página: 28.

"MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE, CONCEPTO. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal."

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXXXIII, Tercera Parte. Página: 63.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE. Para que la autoridad cumpla la garantía de legalidad que establece el artículo 16 de la Constitución Federal, en sus determinaciones debe citar el precepto que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que la llevaron a la conclusión de que el acto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca."

Sexta Epoca, Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXXII, Tercera Parte. Página: 49.

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable en el caso y, por lo segundo, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales o razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la eficiencia del acto.”

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXXI, Tercera Parte. Página:27.

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. No basta para estimar ajustada a derecho una resolución de la autoridad, que ésta se encuentre facultada por la ley para dictarla, ni aun en el supuesto de que se trate de una facultad discrecional, sino que es indispensable que tal resolución se halle legalmente fundada y motivada, en acatamiento al artículo 16 constitucional, expresando los razonamientos mediante los cuales llegó a la conclusión de si existe razón legal o no, para acceder a la solicitud que le fue presentada y por otra parte, apoyarla en los preceptos legales que hubiera estimado aplicables al afecto.”

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LV, Tercera Parte. Página:30.

“MOTIVACION DEL ACTO RECLAMADO. La "motivación" exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las

consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto, a la hipótesis legal. Ahora bien, una solicitud formulada por las terceras perjudicadas constituye un acto de particulares, por lo que no forma parte del acto de autoridad (el acuerdo recaído a dicha solicitud) que es el que debe estar fundado y motivado. Además, la exigencia de la motivación tiene por objeto dar, al que resulte afectado, la oportunidad de conocer las razones que la autoridad tuvo en cuenta para producir el acto respectivo a fin de que esté en actitud de defenderse, por lo que no puede admitirse que tal objetivo resulte satisfecho por la circunstancia de que, previamente al dictado del acuerdo correspondiente, se hayan invocado motivos que el afectado, ajeno a la solicitud relativa, desconoce.”

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXVI, Tercera Parte. Página: 58.

“RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS. Una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación.”

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LX, Tercera Parte. Página: 24.

“AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE SUS ACTOS. Las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señale la norma secundaria aplicable y además, a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal modo que, aunque la ley del acto no establezca, en manera alguna, requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional. Las formalidades que legalmente debe observar un procedimiento administrativo no son tan sólo

aquéllas que expresamente establezca la ley relativa, sino también, y de modo fundamental (en el supuesto de que dicha ley guarde en este punto absoluto silencio), las formalidades esenciales cuyo respeto exige el artículo 14 constitucional.

Revisión fiscal 296/58. Enemio de Dios Rabanal. 14 de junio de 1962. 5 votos. Ponente: Franco Carreño."

Tercera Época. Instancia: Pleno. R.T.F.F.: Año IV. No. 45. Septiembre 1991. Tesis: III-TASS-2163. Página: 37.

“RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE LEGALIDAD.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, 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. Ahora bien, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante la cual se sanciona administrativamente al servidor público con la destitución del puesto que ocupa y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, aquella debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezcan las obligaciones que incumben al servidor público en el desempeño del puesto de que se trata y que, a criterio de la mencionada Secretaría de Estado, el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; sin que sea suficiente para respetar dicha garantía la cita del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta que este cuerpo normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público.”

Séptima Epoca. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 187-192 Sexta Parte. Página:76.

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. LA AUTORIDAD AL EMITIR EL ACTO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACION Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL. El artículo 16 de la Constitución Federal, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a 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 la fracción o fracciones en que apoyan sus determinaciones. Lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión, pues se le obligaría, a fin de concertar su defensa, a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia, analizado cada una de sus fracciones, menguando con ello su capacidad de defensa.”

Cuarta Época. Instancia: Segunda Sala Regional Metropolitana. R.T.F.F. Año II. No. 8. Marzo 1999. Tesis: IV-TASR-II-72. Página: 79.

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Para determinar la actualización de la conducta infractora en principio, debe fundarse en ley, reglamento u otros ordenamientos jurídicos que tengan fuerza legal suficiente para obligar al servidor público a la realización de una conducta activa u omisiva en el ejercicio de sus atribuciones o funciones encomendadas a que se hubiere encontrado obligado en el desempeño de su servicio, en relación con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé en forma genérica las hipótesis jurídicas que pueden constituirse en conductas infractoras. Por tanto, una resolución administrativa que únicamente enlista las funciones o atribuciones que el servidor público debió cumplir sin fundar que dichas funciones existieran efectivamente a cargo del servidor público viola el artículo 16 Constitucional.”

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomó: CXXVIII, Tercera Parte. Página: 54.

"LEGALIDAD, GARANTIA DE. ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL. LA AUTORIDAD DEBE CITAR LOS PRECEPTOS CONCRETOS QUE SIRVEN DE APOYO A LOS ACTOS DE MOLESTIA. Para cumplir la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal, no es suficiente que la autoridad administrativa aluda globalmente a un cuerpo legal, para tratar de fundar en él los actos de molestia que emita, sino que es menester que en el mandamiento escrito respectivo cite los preceptos que le sirvan de apoyo."

Cuarta Época. Instancia: Segunda Sala Regional Metropolitana. R.T.F.F.: Año II. No. 8. Marzo 1999. Tesis: IV-TASR-II-72. Página: 79.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Para determinar la actualización de la conducta infractora en principio, debe fundarse en ley, reglamento u otros ordenamientos jurídicos que tengan fuerza legal suficiente para obligar al servidor público a la realización de una conducta activa u omisiva en el ejercicio de sus atribuciones o funciones encomendadas a que se hubiere encontrado obligado en el desempeño de su servicio, en relación con el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevé en forma genérica las hipótesis jurídicas que pueden constituirse en conductas infractoras. Por tanto, una resolución administrativa que únicamente enlista las funciones o atribuciones que el servidor público debió cumplir sin fundar que dichas funciones existieran efectivamente a cargo del servidor público viola el artículo 16 Constitucional."

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CIX, Tercera Parte. Página: 36.

"MOTIVACION, QUE DEBE ENTENDERSE POR. La motivación, exigida por el artículo 16 constitucional, consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, razonamiento según el cual, quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de

hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.”

Amparo en revisión 9586/65. Nemesio Bermejo Moncada. 7 de julio de 1966. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Volumen LV, Tercera Parte, pág.30. Amparo en revisión 186/61. Cooperativa de Trabajadores de Autotransportes México- Morelia-Guadalajara, S.C.L. 31 de enero de 1962. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez.

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: CXXV, Tercera Parte. Página:28.

“MOTIVACION, GARANTIA DE, CONCEPTO. La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.”

Sexta Epoca. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LV, Tercera Parte. Página: 30.

“MOTIVACION DEL ACTO RECLAMADO. La "motivación" exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emitió llegó a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto, a la hipótesis legal. Ahora bien, una solicitud formulada por las terceras perjudicadas constituye un acto de particulares, por lo que no forma parte del acto de autoridad (el acuerdo recaído a dicha solicitud) que es el que debe estar fundado y motivado. Además, la exigencia de la motivación tiene por objeto dar, al que resulte afectado, la

oportunidad de conocer las razones que la autoridad tuvo en cuenta para producir el acto respectivo a fin de que esté en actitud de defenderse, por lo que no puede admitirse que tal objetivo resulte satisfecho por la circunstancia de que, previamente al dictado del acuerdo correspondiente, se hayan invocado motivos que el afectado, ajeno a la solicitud relativa, desconoce."

Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: LXXVI, Tercera Parte. Página: 58.

"RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS. Una resolución se encuentra debidamente fundada y motivada, cuando, además de citarse los preceptos violados, se mencionan los hechos concretos en los que consistió la violación."

Tercera Época. Instancia: Pleno. R.T.F.F.: Año IV. No. 45. Septiembre 1991.. Tesis: III-TASS-2163. Página: 37.

"RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- GARANTIA DE LEGALIDAD.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, 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. Ahora bien, para que esta garantía de legalidad se satisfaga en la resolución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, mediante la cual se sanciona administrativamente al servidor público con la destitución del puesto que ocupa y la inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, aquella debe contener el precepto o preceptos legales, así como el ordenamiento jurídico respectivo que de manera específica y concreta establezcan las obligaciones que incumben al servidor público en el desempeño del puesto de que se trata y que, a criterio de la mencionada Secretaría de Estado, el sancionado incumplió o lo hizo negligentemente; sin que sea suficiente para respetar dicha garantía la cita del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, habida cuenta que este cuerpo

normativo previene de un modo general las obligaciones inherentes a todo servidor público.”

Séptima Epoca. Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 187-192 Sexta Parte. Página: 76.

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, GARANTIA DE. LA AUTORIDAD AL EMITIR EL ACTO DEBE CITAR EL NUMERAL EN QUE FUNDAMENTE SU ACTUACION Y PRECISAR LAS FRACCIONES DE TAL NUMERAL. El artículo 16 de la Constitución Federal, al disponer que nadie puede ser molestado en su persona, posesiones o documentos, sino a 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 la fracción o fracciones en que apoyan sus determinaciones. Lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión, pues se le obligaría, a fin de concertar su defensa, a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia, analizado cada una de sus fracciones, menguando con ello su capacidad de defensa.”

Los criterios jurisprudenciales citados corroboran cómo las resoluciones que analizamos en el subcapítulo anterior hacen una inadecuada y deficiente aplicación del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que trasciende a dejar a un servidor público en claro estado de indefensión con implicación de violentarles las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, por lo que resulta necesario que la autoridad competente para aplicar la Ley disciplinaria, debe tener especial cuidado en cumplir con las formalidades de ley y revestir a sus actos de una adecuada fundamentación y motivación que evite que tales actos se encuentren viciados y, consecuentemente, puedan ser declarados nulos por los tribunales, o, en su caso, respete el estado de derecho.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La evolución histórica de la regulación de las actuaciones de los servidores públicos y sus sanciones, en caso de conductas indebidas, han buscado una constante: su perfeccionamiento para lograr prevenir, evitar y sancionar la corrupción, despotismo, exceso o abuso de autoridad de los responsables de ejercicio de la función pública.

SEGUNDA.- Actualmente los servidores públicos pueden incurrir en cinco tipos de responsabilidades a saber: la de índole civil, penal, política, administrativa y financiera, todo ello cuando no se observen los principio básicos de la función pública, derivado del cargo, empleo o comisión.

TERCERA.- La responsabilidad en que incurre el servidor público, se produce en el momento en que se ejercen las atribuciones encomendadas en forma distinta a las establecidas u ordenadas. Esto hace ver el grado de incumplimiento de su facultad o el tipo de responsabilidad a que puede ser sujeto.

CUARTA.- Cada tipo de responsabilidades tiene sus propias peculiaridades, esto es, la de tipo civil se configura: a) cuando el servidor público actúa en el ejercicio de la función pública, b) debe estar facultado para realizar la conducta, c) que en el ejercicio de la función pública se cause un daño; d) en términos de la legislación civil deberá ser reparado el daño causado y su procedimiento deberá apegarse al Código de Procedimientos Civiles.

QUINTA.- La responsabilidad penal se finca cuando se reúnen los elementos constitutivos de la acción penal, es decir, se procede contra el servidor público cuando su conducta se adecua al supuesto jurídico para el tipo penal de que se trate previstos en el Código Penal, y mediará una denuncia para el ejercicio de la acción penal y el procedimiento se ventilará de acuerdo a las disposiciones del Código de Procedimientos Penales.

SEXTA.- De las cinco responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, sin duda alguna la responsabilidad política es la que menos se aplica en nuestro sistema, pues dicha responsabilidad únicamente se le finca a los funcionarios que cuenten con protección constitucional, siempre y cuando infrinjan los intereses fundamentales que se encuentran consignados en el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades.

SÉPTIMA.- La responsabilidad financiera no está expresamente determinada, sin embargo, por su naturaleza es de especial importancia, en virtud de ser una responsabilidad de los servidores públicos que tienen bajo su cuidado la obtención, manejo y aplicación de los recursos económicos públicos y que, por su naturaleza, están obligados a cuidarlos y aplicarlos adecuadamente, ya que de lo contrario serán responsables de la reparación económica del daño ocasionado, por lo que se les impondrá un crédito fiscal para tal efecto.

OCTAVA.- La responsabilidad administrativa es el incumplimiento del servidor público a las obligaciones que le establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya sea por acción u omisión durante el desempeño de la función pública que tiene encomendada, afectando con dicha conducta indebida la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se debe mostrar en la prestación del servicio público, lo que genera una violación al estado de derecho que debe preservar toda estructura gubernativa, más aún tratándose de un sistema democrático.

NOVENA.- Uno de los propósitos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es prevenir o, en su caso, sancionar las arbitrariedades, despotismo, corrupción, así como todo exceso o abuso de autoridad ejercida por los servidores públicos que en el ejercicio de la función pública sólo ven la forma de beneficiarse personalmente en detrimento del Estado, el Erario, o bien, de los gobernados.

DÉCIMA.- Otra finalidad de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es que durante el ejercicio de la función pública, los servidores públicos efectúen el ejercicio de su empleo, cargo o comisión en estricto apego a derecho, esto es, que su conducta y actuaciones sean adecuadas a los lineamientos jurídicos que la regulan aplicándolos correctamente para que no se vean afectadas las garantías individuales de los gobernados que alcanza la actuación del servidor público por estar destinados a ellos el ejercicio de la función pública.

DÉCIMO PRIMERA.- Para vigilar que los servidores públicos cumplan con la finalidad que busca la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se crearon las autoridades encargadas de dicha vigilancia, como lo son: la Secretaría de la Función Pública y los Órganos de Control Interno de las diferentes Entidades que comprenden el aparato gubernativo del Estado

DÉCIMO SEGUNDA.- Los órganos de vigilancia y control citados, tienen la obligación de velar por la adecuada actuación de los servidores públicos en estricto apego de la norma jurídica y de acuerdo a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; así mismo, los órganos de vigilancia y control también tienen la obligación de vigilar la debida aplicación de la ley por parte del servidor público, en el ejercicio de la función pública, para evitar que trascienda a nivel de violentación o afectación de las garantías individuales de los gobernados; en caso contrario, los órganos de vigilancia que señalamos tienen la facultad y obligación de sancionar a los infractores responsables por conductas indebidas y que incurran en responsabilidad administrativa.

DÉCIMO TERCERA.- En cumplimiento de la obligación señalada en el párrafo precedente, los órganos de vigilancia y control emiten sus propios actos de autoridad para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en caso de actuaciones de servidores públicos que incumplan las obligaciones señaladas en las conclusiones NOVENA y DÉCIMA precedentes; consecuentemente, al ser dichos órganos de vigilancia y control una autoridad

administrativa, también sus actos se encuentran regulados por la norma jurídica y deben estar apegados a derecho, consecuentemente, también deben respetar y evitar afectar las garantías individuales consagradas en la Carta Magna.

DÉCIMO CUARTA.- Los órganos encargados de la vigilancia y control de los servidores públicos, al iniciar un procedimiento disciplinario y emitir la resolución que en derecho proceda, deben respetar las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales, relativas a las formalidades esenciales del procedimiento, de debida fundamentación y motivación.

DÉCIMO QUINTA.- Ha quedado demostrado que en la práctica los órganos de vigilancia también incurren en aquellos errores que están obligados a vigilar y, en caso de incumplimiento, sancionar, es decir, también incumplen sus obligaciones afectando las garantías individuales que en todo momento deben respetar, al emitir sus actos con vicios de una indebida fundamentación y motivación derivados de una inadecuada aplicación de la norma y que trastocan las garantías individuales consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales.

DÉCIMO SEXTA.- Como propuesta estimamos conveniente que se agregue, ahora a la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, un artículo 8 Bis (de haber seguido vigente los Títulos Tercero y Cuarto de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se propondría un artículo 47 Bis) que establezca la obligación de las autoridades encargadas de la aplicación de los procedimientos sancionatorios previstos en la Ley, para señalar en su resolución, en forma particular y específica, cuáles fueron los ordenamientos legales adicionales a la Ley de Responsabilidades que se hayan infringido y que regulaban la actuación de la función que desempeñaba el servidor público o que establecieran otras obligaciones; como también se debería agregar el derecho de reclamo o queja contra las deficientes o inadecuadas resoluciones que emitan las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para que estas tengan cuidado y pongan mas esmero al emitir

una resolución sancionatoria, ello con la finalidad de que no incurran también en lo que están obligadas a vigilar que se cumpla, es decir, el estado de derecho, para evitar que los servidores públicos que efectivamente sean responsables de conductas indebidas, puedan quedar sin responder por sus actos o ser sancionados al lograr la nulidad o protección federal mediante el recurso de amparo por resoluciones mal sustentadas, como en la actualidad acontece y es algo que constantemente exhiben los noticieros, y así lograr la evolución de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuya finalidad se cumpla; lograr un estado de derecho a todos los niveles.

BIBLIOGRAFIA

Armienta Calderón, Gonzalo M., Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Ed. INAP Praxis 60, México 1984.

Barragán, José, Responsabilidad de los funcionarios públicos: antecedentes y leyes vigentes de México, Ed. Porrúa, México, 1984.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 8ª edición, México, 1991.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa S.A., 1982.

Colín Sánchez, Guillermo. Revista Criminalia, tema: "Las Audiencias y los Juicios de Residencias". Año XXIX, México, D.F., 1963, número 5.

De La Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, 12ª edición, Ed. Porrúa, México, 1993.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, 3ª edición, México, 1999.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Ed. INAP, 2ª edición, México, 1992.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1994.

Fuentes, Alvaro, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1984.

Haro Belchez, Guillermo, El derecho de la Función Pública. México, Ed. Ediciones Contables y Administrativas, México, 1993.

Haro Belchez, Guillermo, El Régimen Disciplinario de la Función Pública, Ed. Experiencias Comparadas, México, 1993.

Herrera Pérez, Agustín, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Carsa S.A., México, 1991.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, 6ª edición, Tomos I, II, III, IV, México, 1993.

Mariluz Urquijo, José María, Ensayo Sobre los Juicios de Residencia Indianos, Ed. Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, España, 1952.

Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Segundo Curso, Ed. HARLA,, México 1991.

Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1988.

Ortiz Soltero, Sergio Moserri, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1999.

Riva Palacio, Antonio, Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, Ed. INAP, México, 1984.

LEGISLACIÓN

Código Civil Federal, Ed. Ediciones Fiscales ISEF, México, 2004.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Ed. Andrade, México, 2003.

Código Federal de Procedimientos Penales, Legislación Penal, Vol. I, Ed. Andrade, México, 2003.

Código Fiscal de la Federación, Legislación Fiscal, Vol. IV, Ed. Andrade, México, 2003.

Código Penal Federal, Legislación Penal, Ed. Andrade, Vol. I, México, 2003.

Constitución de Cádiz 1812, Ed. Tlahui, Pagina de Internet, www.tlahui.com, 2 octubre 2003.

Constitución Monárquica de España de 1812, Ed. Tlahui, Pagina de Internet, www.tlahui.com, 2 octubre 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. DELMA, México, 1999.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Ediciones Culturales, México, 1997.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. DELMA, México, 2003.

OTROS

IUS 9, disco compacto que contiene la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, editado por la misma Corte.

Disco compacto que contiene la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, editado por el mismo Tribunal.