



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
"ACATLÁN"

"ANÁLISIS DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS COMO
PREÁMBULO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUIS ANTONIO COLLAZO SAN LUIS

ASESOR: LIC. MARIO E. ROSALES BETANCOURT



SEPTIEMBRE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

GRACIAS A DIOS ...

Por la familia que me dio, por haberme permitido estudiar una profesión y por encontrar unos amigos como los que ahora tengo, pero sobre todo por darme el regalo más valioso... la vida, así como el contar con él en todo momento, ya que siempre ha sido mi guía.

GRACIAS A MIS PADRES.

Que son una bendición de Dios, por ayudarme a concluir mis estudios y por el apoyo y confianza que de manera incondicional siempre nos han dado a mis hermanos y a mí, este trabajo es más suyo que mío por que gracias a su ayuda lo he logrado, prometiéndoles que siempre me conduciré con los valores que siempre nos han inculcado, no los defraudaré. Los amo mucho.

A MI PAPA

Por ser un ejemplo de rectitud, honestidad y sinceridad que no defraudaré, y por enseñarme a ser responsable de mis actos, y a ser buena persona, responsable y entusiasta, por todo el amor y comprensión que nos has tenido siempre.

A MI MAMÁ

Preciosa, gracias por el ejemplo de fortaleza y tenacidad que siempre has demostrado ante las adversidades de la vida, por todo el infinito amor que nos has dado, por entender muchas cosas que como madre sólo tu lo puedes hacer, por los sacrificios que ahora se ven reflejados en este trabajo, TE AMO.

A mis hermanos

Yolanda, Rocío y Juan Francisco gracias por estar siempre juntos y por el apoyo que como familia nos hemos demostrado en todo momento, los quiero mucho, así también a mi cuñado José y mis sobrinos Juan Carlos y Alan Rodrigo que los quiero mucho.

A la Licenciada

María del Pilar Rosales Flores

Por la amistad que me ha manifestado, y por la colaboración incondicional que me brindó para que este trabajo se llevara a cabo, del cual es parte fundamental gracias.

A mis amigos

Raúl Lozada García, Rafael de Jesús Rincón Rodríguez, Araceli Esther Jiménez Castañeda, Alma Soraya Santoyo Serna, Juan Ayala Ortiz, Jorge Luis Magaña Núñez, Berenice Georgina Bureos Ayala, Olga Lidia Hernández Ronquillo, Marisela Ordóñez Valencia, Roxana Sarai García Nieto, José Dolores Mejía Morales, Francisco González Dávalos, por su sincera amistad y por el apoyo que siempre me brindaron desde el inicio del presente trabajo, así como sus palabras de aliento que siempre me dieron.

A mi gran amigo

Carlos Reyes Salazar (El Lobo Estepario)

Gracias por la sincera amistad que me has demostrado y por apoyarme en momentos de mi vida personal y laboral, es importante contar con un amigo como tú con el que se puede contar en todo momento, pues los momentos difíciles, lo son tanto cuando se tiene una mano amiga que te ayuda y apoya, deseo que esta amistad se cultive día a día por ambos, eres una persona muy valiosa para mí y sé que para muchos más lo eres también.

A mi amigo

Salvador Caballero González

Con quien compartí momentos difíciles que como estudiantes nos enfrentamos, ya que estuvimos frente a demasiadas limitantes, las cuales poco a poco se han ido quedando atrás, gracias por la amistad que desinteresadamente me has brindado, por el haber creído en mí a pesar de todos los obstáculos que siempre nos encontramos y que fuimos superando, y por ser una persona con quien puedo contar en todo momento.

Alejandra Eliosa Jara

Gracias por la ayuda que me brindaste por mucho tiempo, por todos los momentos que juntos hemos pasado, por todas las palabras de aliento que siempre me brindaste y que fueron un impulso para lograr culminar esta etapa, por ser parte de mis anhelos, por compartir mis sueños, mis alegrías y tristezas, por ser parte del mañana; asimismo, hoy también quiero compartir contigo este momento tan especial para mí, por que eres una persona súper especial. TE AMO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Gracias por permitirme formar parte de su inigualable historia, y por haberme dado la oportunidad de estudiar una profesión de la cual he de ejercer con rectitud, honestidad y ética, enalteciendo siempre el nombre de nuestra máxima casa de estudios.

A LA FES ACATELÁN.

Por haberme acogido en sus aulas enseñándome el camino que ahora comienzo con gran entusiasmo, gracias a los maestros que con su sabiduría y experiencia nos han transmitido sus conocimientos a cada generación que cada año inicia su aprendizaje, en donde conocí a invaluable amigos y extraordinarios compañeros, a quien le agradezco infinitamente el haberme forjado como profesionalista y a quien le prometo conducirme con los principios de legalidad, rectitud, honradez, lealtad, equidad, integridad y ética profesional, para enorgullecerla aún más, como un humilde pero sincero gesto de gratitud.

A mi Profesor y Asesor

Lic. Mario E. Rosales Betancourt

Con toda mi admiración, agradecimiento y respeto, por haberme dado su invaluable voto de confianza para que este trabajo concluyera satisfactoriamente, y por el tiempo que sirvió darme para el perfeccionamiento del mismo, y por hacer de este mi sueño, hoy una realidad.

Al Lic. Víctor Serna Thome

Por su amistad, apoyo y confianza, por sus palabras de aliento que me brindo para la realización del presente trabajo.

I N D I C E

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

	Pag.
1.1 Época Prehispánica en México	1
1.2. La Época Colonial en México	4
1.2.1. Las Visitas	5
1.2.2. El Juicio de Residencia	7
1.3. Marco Constitucional en la Época Independiente	10
1.3.1 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana	10
1.3.2 La Constitución de 1824	11
1.3.3 Las Siete Leyes de 1836	12
1.3.4 Las Bases Orgánicas de 1843	14
1.3.5 El Acta Constitutiva de 1847	14
1.3.6 La Constitución de 1857	15
1.3.7 La Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870	16
1.3.8 Ley de Responsabilidades y Fuero Constitucional de los Altos Funcionarios Federales	17
1.4. Antecedentes jurídicos Constitucionales y legales	18
1.4.1 La Constitución de 1917	18
1.4.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales	20

1.4.3.- La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980	22
1.4.4 Las Reformas al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	23
1.4.5 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982	24
1.4.6 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002	26

CAPÍTULO II

MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1 Derecho Administrativo	31
2.1.1 Fuentes del Derecho Administrativo	33
2.1.2 La Ley	35
2.1.3 El Reglamento	37
2.1.4 La Jurisprudencia	38
2.2 La Administración Pública	39
2.2.1 La Administración Pública y sus Diferentes Conceptos.....	41
2.2.2 Concepto de Burocracia	42
2.2.3 Función Pública	43
2.2.4 Servicio Público	44
2.3 Los Servidores Públicos y sus Diferentes Conceptos	46
2.3.1 Concepto de Servidor Público	46
2.3.2 Empleado Público	48
2.3.3 Funcionario Público	49

2.3.4 Alto Funcionario	50
2.3.5 Burócrata	50
2.3.6 Naturaleza Jurídica de la relación que se establece entre la Administración Pública y el Servidor Público	52
2.3.7 Teoría del Acto Unilateral del Estado	52
2.3.8 Teoría Contractual	53
2.3.9 Teoría del Acto Condición	54
2.3.10 Teoría del Estatuto Legal y Reglamentario	54
2.4 El Acto Administrativo	55
2.4.1 Clasificación	57
2.4.2 Elementos y características	58
2.4.3 Petición Ciudadana	61
2.4.4 Quejas	62
2.4.5 Denuncias	63
2.4.6 Medios de Captación y Particularidades de la Queja y la Denuncia	67

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1 Concepto de Responsabilidad	70
3.1.1 Imputabilidad	71
3.1.2 Clases de Responsabilidades de los Servidores Públicos	72
3.1.2.1 Responsabilidad Política	72
3.1.2.2 Responsabilidad Penal	77
3.1.2.3 Responsabilidad Civil	79
3.1.2.4 Responsabilidad Administrativa	82
3.2 Obligaciones de los Servidores Públicos	83
3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	84

3.2.2 La Responsabilidad Establecida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	86
3.2.3 Procedimientos de Sanción que Regula	87
3.2.4 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	88
3.2.5 Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública	90
3.3. El Órgano de Control de la Administración Pública Federal	93
3.3.1 La Secretaría de la Función Pública	94
3.3.2 Los Órganos Internos de Control	95

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 El Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades	97
4.2 La Queja o Denuncia	99
4.3 Etapa de Investigación	101
4.4 Cierre de Instrucción	102
4.5 Citorio al Servidor Público Implicado	104
4.6 Audiencia de Ley	107
4.7 Periodo de Pruebas y Alegatos	108
4.8 Resolución	110
 CONCLUSIONES	 113
PROPUESTAS	115
BIBLIOGRAFÍA	117

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El Derecho Administrativo es sin duda una rama del Derecho que tiene como finalidad regular las relaciones entre el Estado y los gobernados, ya que deriva del Principio de Legalidad, la cual se manifiesta en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la Ley le otorgue, creando con ello la existencia del Estado de Derecho que es la relación que existe entre el Gobierno y la población, para que juntos realicen una serie de actividades en busca del bien común y del interés social.

No obstante a lo anterior, es menester señalar que no siempre existe por parte de los servidores públicos la ética de cumplir con los principios que rige su proceder y que tiene por objeto, satisfacer las necesidades de la población, cumpliendo con sus empleos, cargos o comisiones, teniendo como estandarte los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, y pudiendo agregar un rubro que en la mayoría de las veces es primordial para los gobernados, RAPIDEZ.

Al no cumplir con su cometido, los servidores públicos estarían violando el Estado de Derecho que existe en nuestro país, motivo por el cual existe una Ley que sanciona el abuso de ejercicio de funciones del servidor público, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, teniendo en su artículo 8, las conductas por las que se puede iniciar un Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidad, esto con la finalidad de que los gobernados no sean objeto de abusos por parte de los servidores públicos, para lo cual es necesario contar con la participación ciudadana.

Sin duda, una de las principales causas por las que la ciudadanía que ha sido objeto de abusos por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, no hace del conocimiento al Órgano Interno de Control de la Unidad Administrativa de la que se trate, los presuntos hechos irregulares de los que fue objeto, es debido a que en la mayoría de los casos, dicha queja o denuncia finaliza con la resolución de que no se reunieron los elementos probatorios que demuestren que efectivamente el servidor público implicado desplegó una conducta contraria a sus funciones, toda vez que los datos que proporcionó el usuario son insuficientes, así como aún y cuando sean comprobados los mismos, sólo recibe en la mayoría de los casos como sanción mínima una amonestación ya sea pública

o privada, originando con ello en la ciudadanía apatía y falta de participación al no hacerlo del conocimiento a la autoridad administrativa competente.

Es por eso que en el presente trabajó se pretende fomentar en los gobernados la cultura de la intolerancia, así como la participación ciudadana, a fin de que prevalezca el Estado de Derecho en nuestro país, partiendo de la premisa que es menester, que tengan conocimiento de cuales son las irregularidades administrativas, en las que puede encuadrar la conducta de los servidores públicos, para sí combatir con la irresponsabilidad del servidor público que tiene como consecuencia la ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; ya que su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa la democracia, y el sistema político que nos hemos dado los mexicanos.

De lo anterior, los gobernados podrán hacer uso de la queja, denuncia o solicitud que se interponga ante el Órgano Interno de Control, de la dependencia que se trate, las cuales tienen por objeto la investigación, control, prevención y sanción de los hechos irregulares, a fin de evitar que los hechos denunciados sigan repitiéndose constantemente por parte de los servidores públicos, imponiendo sanciones a aquellos que resulten administrativamente responsables.

Una medida para lograr la disminución de la corrupción sería la imposición de sanciones más severas; por otra parte, es necesario señalar que algunas denuncias o quejas que los ciudadanos realizan ante el Órgano Interno de Control, no contienen los elementos mínimos para iniciar una línea de investigación, por lo que hace falta indicarle a la ciudadanía cuales son las conductas susceptibles de sanción, ya que de lo contrario se estaría en peligro de caer en una inconformidad constante por parte de la ciudadanía al tratar de realizar peticiones inadecuadas, puesto que en algunos casos, el ciudadano al sentir que se esta transgrediendo su esfera jurídica cree que se le están violando sus derechos, y por lo tanto que los actos de molestia que esto le ocasiona sea motivo para que se le de trámite a su petición, siendo que el servidor público actúa conforme a derecho y apegado a la normatividad aplicable, y no obstante a ello el denunciante desea que su petición le sea favorable aun y cuando no exista responsabilidad administrativa por parte del personal actuante.

Ya que si bien es cierto que el trámite que se les debe de brindar a las peticiones, quejas o denuncias que realicen los ciudadanos, lo es también que las mismas deben contar con un mínimo de requisitos para poder darle celeridad al trámite de las mismas, y así lograr contar con una línea más detallada de investigación, dado que no siempre el ciudadano que se siente afectado por un hecho presuntamente irregular proporciona todos los elementos para poder iniciar la misma, ocasionando con ello la demora en la investigación, aunado a que no todas las quejas y denuncias contienen hechos verídicos, y en el último de los casos no son conductas irregulares por parte de los servidores públicos.

CAPITULO I

MARCO HISTÓRICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1. ÉPOCA PREHISPÁNICA EN MÉXICO.

Analizar el Derecho Positivo Mexicano, nos conlleva a revisar los antecedentes del mismo, tales como el sistema que imperaba en el México prehispánico, por lo que es menester hacer una remembranza de las diferentes épocas del devenir histórico en nuestro país, ya que desde antes de que la gran Tenochtitlán fuera conquistada por los españoles, es de mencionarse que ya existía un sistema jurídico propio que en algunos aspectos no distaba del que ahora prevalece hasta nuestros días, ya que si bien es cierto que fueron los españoles quienes impusieron un sistema jurídico en el pueblo conquistado que fue aplicable para mantener una forma de gobierno, también lo es que las costumbres indígenas se siguieron observando mientras no se opusieran a las Leyes de Indias, aunque sólo en algunos aspectos se aplicarían las normas no escritas que con el paso del tiempo dejaron de tener vigencia y sólo quedaron algunos matices del derecho prehispánico, el cual se fue perdiendo en la legislación de la Nueva España.

Es de resaltar que el pueblo más sobresaliente fueron los Aztecas, pues tenían una concepción clara del Pueblo-Estado como una unidad política que les permitía mantener alianza con otros pueblos a los que le reconocía personalidad propia como los de Texcoco y Tacuba, con quienes formó una triple alianza al frente de la cual se encontraba el Señor del Reino de México, pero cada uno con independencia absoluta en cuanto a su régimen interior.

Al respecto, el autor Lucio Mendieta señala lo siguiente: "Había en cada uno de los reinos de la triple alianza, Tribunales encargados de administrar justicia. La organización de estos Tribunales era diferente en los reinos de México y Texcoco"¹

¹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. "El Derecho Precolonial", México. Editorial Porrúa, S.A. pag 44

La unión de estos tres pueblos conformó una alianza ofensiva y defensiva por lo que básicamente estaban constituidos por la fuerza de las armas, extendiendo su imperio conquistando otros pueblos, quienes al ser derrotados se les obligaba a pagar tributo, sobre el particular Francisco Javier Clavijero cita lo siguiente:

“... se pagaba tributo a la Corona de México de todas las pretensiones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles en alguna manera al rey.”²

En su organización política se encontraba el rey o Huey Tlatoani, quien era la autoridad suprema, Alfredo López Austin señala que: “La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl. Bajo él se encontraba el Hueycalpixqui o Calpixqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpixqui menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos.”³

Es así como encontramos que en el sistema fiscal existía un control depurado, pues la función de los calpixqui no se limitaba a llevar las cuentas de la hacienda pública, sino que se extendía también en los campos de batalla, toda vez que contaban los cautivos contrarios y los muertos propios, hacían cuentas del despojo adquirido y razón de las hazañas realizadas, para que de todo tuviera conocimiento el rey.

“Respecto del control de la actuación de los funcionarios de la administración fiscal, o sea del calpixqui, cabe señalar que si incurrían en malos manejos de la recaudación de los tributos se les imponía prisión, se les condenaba a muerte, además sus bienes se aplicaban al rey, y su mujer e hijos eran echados de su casa.”⁴

En su organización de Responsabilidades de los Servidores Públicos, existía un mecanismo de control el cual se daba sobre los jueces, consistiendo en la selección minuciosa de quienes debían de impartir justicia, cuya selección era cuidadosa observando que fueran hombres preparados para el desempeño de sus cargos. Alfredo López Austin menciona que los Aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados, para desempeñar sus cargos, en especial los de gobernantes de

² CLAVIJERO, Francisco Javier. “Historia Antigua de México.” Séptima Edición. México. Editorial Porrúa, 1982, p 214 a 216

³ LÓPEZ AUSTIN, Alfredo. “La Constitución Real de México Tenochtitlán.” UNAM, México 1961, p. 127 y 128

⁴ CHAVERO, Alfredo. “México a través de los siglos.” Libro cuarto capítulo XI, p. 633

pueblos anexados, los jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los Calpulli.⁵

Por su parte señala Fray Bernardino de Sahagún, que además deberían de ser personas nobles y ricas, ejercitadas en los casos de guerra, y experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres que tenían que ser criadas en monasterios del Calmecatl, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. De los cuales escogía el señor para que fuesen jueces en la República; observando que no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargándoles mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a su mano viniese.⁶

Otra de las medidas que existían para evitar la corrupción de los jueces, era la obligación que tenían de permanecer en los Tribunales durante todo el día, además de las penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de las juntas periódicas con los funcionarios en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes.

Las sanciones que se les imponían a los servidores públicos de aquella época por sus conductas ilícitas, tendientes a controlar su actuación, eran rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de Texcoco, dichas penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, en los casos no graves, hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo, y la inhabilitación para ocupar uno en el futuro, así como la trasquilación y el derrumbamiento de sus casas, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez, al respecto Alfredo Chavero señala lo siguiente:

“A los que tenían la embriaguez por vicio, les derribaban sus casas por que eran indignos de contarse entre los vecinos, los privaban de los oficios públicos que tenían y quedaban inhábiles para tenerlos en adelante”⁷

⁵ LÓPEZ AUSTIN, Alfredo, Ob cit, p. 59

⁶ DE SAHÚN, Fray Bernardino. “Historia General de las cosas de la Nueva España.” Tomo II Libro octavo, Capítulo XVII, 2, Pedro Robledo, México 1938 p. 317.

⁷ CHAVERO Alfredo, ob cit, p. 661

Fray Bernardino de Sahagún señala que respecto a la demora injustificada en la impartición de justicia, los cohechos y la falta de imparcialidad observada por los jueces, se les sancionaba con la pena de muerte, y en otros casos eran apresados en jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; es por esto, que los jueces eran muy recatados o avisados de su oficio.⁸

De lo anterior podemos concluir que la organización en la administración pública era muy estricta, ya que si por causas imputables al servidor público su desempeño no era el correcto, podrían ser sancionados desde una simple amonestación que sus propios compañeros hacían efectiva, hasta sanciones pecuniarias si el delito no fuese grave, sin embargo, si este se trataba de una conducta considerada como grave por los propios jueces o si tenía algún vicio como el alcoholismo, los castigos iban desde el derrumbamiento de sus casas, expulsarlos de sus ciudades e incluso la pena de muerte. Siendo así una medida para regular el desempeño de los servidores públicos, ya que la creencia de lo justo estaba puesta en sus manos, como personas sabias e íntegras que no se prestarían a un ejercicio indebido de funciones.

1.2. LA ÉPOCA COLONIAL EN MÉXICO.

Es importante señalar que esta época comprende desde la llegada de los españoles a la Nueva España, hasta la guerra de Independencia de 1810, durante todo este tiempo, casi tres siglos, existieron una gran cantidad de Leyes que regulaban a los servidores públicos, cuyo origen proviene de Europa, asimismo, las tierras dominadas por los reyes españoles, tuvieron gran importancia para la administración y sobre todo en la organización financiera de la Hacienda Pública, puesto que los territorios conquistados constituyeron el principal soporte financiero de las grandes empresas europeas y africanas de los españoles, de tal modo que la preocupación de éstos y de los oficiales reales de la Hacienda era el allegarse recursos para tales empresas era primordial.

⁸ DE SAHÚN Fray Bernardino, Ob. cit, Capítulo XIV p. 309

La organización administrativa de la Hacienda indiana no fue uniforme durante el periodo de tres siglos que comprendió la Colonia, sin embargo, las características de los órganos administrativos de la Hacienda durante el siglo XVI permanecieron, en esencia, iguales a lo largo del siglo XVII, no así en el siglo XVIII, en el que se dio una reforma establecida por la Ordenanza de Intendentes de 1786 que presentó cambios considerables en la estructura de la organización de la Hacienda.

De lo anterior, es de mencionar que la Corona Española estableció rigurosos medios de control sobre la actuación de los oficiales reales, pero también de los funcionarios de la administración pública a efecto de prevenir los abusos de poder que pudieran cometerse al amparo de las grandes distancias y de la dificultad de las comunicaciones, de las medidas que tomó la Corona española destacan las Visitas y el Juicio de Residencia por ser las más comunes en esos tiempos.

1.2.1. LAS VISITAS.

Los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México, se remonta a los Juicios de Residencia y a las Visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios de la Nueva España, como en el resto de las posesiones españolas.

Respecto del concepto de la institución implantada por la Corona Española, denominada como Visita, el autor José Trinidad Lanz Cárdenas, menciona que: "Las Visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado".⁹

Al respecto, el autor Céspedes del Castillo, señala que las características de las Visitas eran las siguientes:

⁹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México", México 1993, Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, p. 56.

1a.- Tener acceso de inspección;

2a.- Los funcionarios visitados continúan ejerciendo sus cargos, salvo casos excepcionales;

3a.- No se aplicaba universalmente, y la tendencia a utilizarla de un modo periódico, ya que no es habitual, abarca sólo a cierto tipo de visita y no triunfa en muchos casos;

4a.- Tiene carácter colectivo, afectando siempre a organismos jurídicos con todo el personal que lo integra;

5a.- Tiene cierta amplitud en cuanto a lugares donde se efectúa;

6a.- Carece en su desarrollo de limitaciones cronológicas, que se intentan establecer sin resultados.¹⁰

El motivo más común para ordenar su realización, era la noticia de abusos y excesos importantes, de carácter generalizados y arraigados, su competencia se determinaba según la comisión que recibían, su jurisdicción abarcaba a todas las autoridades del territorio visitado, incluyendo los visitadores y los virreyes, pero sólo en los actos realizados como presidente de la audiencia virreinal, su procedimiento contemplaba medidas cautelares, como el secreto que debería guardarse a fin de evitar que los abusos y excesos de los funcionarios fueran encubiertos, al conocer que serían visitados, la rapidez con la que actuaban los visitadores, es decir, sin darles tiempo de que ocultaran libros, registros, entre otros documentos, siendo estas características las más destacadas, además de que se publicaban por edictos enviando copias a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos, una vez hecho lo anterior se notificaba a los visitados para que comparecieran ante el juez visitador. La actividad del visitador iniciaba como un juez, es decir, atendía las demandas que se hubieren presentado por los particulares en contra del visitado dentro del plazo de 60 días, toda la información que obtenían era secreta y fundamentalmente la obtenían por tres vías: las denuncias, el interrogatorio de testigos y mediante la revisión de los libros de acuerdos de la audiencia, de las cajas reales, etc.

¹⁰ CÉSPEDES DEL CASTILLO, G., citado por Pilar Arregui Zamorano, "La Audiencia de México según los Visitadores" (Siglos XVI y XVII), UNAM, Segunda Edición, 1985, p. 54

Lo anterior, constituye un verdadero antecedente que viene a renacer con la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en la que se señala la responsabilidad administrativa por "incumplimiento de oficio o negligencia" en el desempeño del mismo, pero que esa época los cargos fueron hasta por no firmar.

Por lo que podemos concluir que respecto de la visita, existían dos géneros: las ordinarias, giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el consejo cuando lo creía conveniente, esta figura tuvo gran similitud con la Institución del Juicio de Residencia.

Nunca ha sido aclarada definitivamente la diferencia entre visita y residencia, pues se habla indistintamente de "visitar en forma de residencia", como de "residenciar por visita".

1.2.2. EL JUICIO DE RESIDENCIA.

Los antecedentes de la responsabilidad de los servidores públicos en México, se remonta a los Juicios de Residencia y a las Visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios de la Nueva España, como en el resto de las posesiones españolas.

En esta Época la Corona era la propietaria de las tierras conquistadas y disponía a su arbitrio de ellas y sus bienes, los servidores públicos podían vender los puestos al mejor postor y enriquecerse con ello. Sin embargo, a lo largo de la historia mexicana, casi siempre han existido contrapesos a la corrupción. En la época colonial existía una institución denominada Juicio de Residencia, por la que los Virreyes y las principales autoridades, al final de su mandato debían permanecer en el país de manera forzosa durante determinado tiempo, para que se juzgaran los agravios que en el ejercicio de sus funciones cometieran en contra de particulares o de las que las corporaciones presentaran contra ellos. Si los cargos les eran comprobados, las autoridades debían resarcir a los agraviados. Era tan importante el juicio de residencia que si los acusados morían, sus herederos eran responsables ante la Ley.

José Ma. Mariluz Urquillo, define al Juicio de Residencia de la siguiente manera: "llamábase Juicio de Residencia, o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo"¹¹

El Juicio de Residencia se dividía en dos partes: en la primera de ellas se investigaba de oficio la conducta del funcionario público y en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado.

Asimismo, Solórzano Pareyra, señala para diferenciamos entre las Visitas y el Juicio de Residencia que sin pretender que ninguno de ellos tenga carácter de absoluto, sino de principios generales, pues a veces se seguían procedimientos propios de una visita en una residencia y viceversa:

- 1) "En la Visita podía comenzarse a actuar desde antes de la publicación de los edictos. En las residencias el pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento.
- 2) En la generalidad de los casos los funcionarios visitados permanecían en sus puestos mientras los residenciados debían abandonarlos durante el término del juicio.
- 3) En las residencias se inquiere siempre sobre un período de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas: la iniciación del residenciado en el oficio y la creación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos luego de la publicación de los edictos.
- 4) Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado.

¹¹ MARILUZ URQUILLO, José María, citado por Agustín Herrera Pérez, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Edit. Carsa, México., 1991, p. 56

- 5) Si las Sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación permanente del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas.
- 6) Ciertos funcionarios de la administración de Indias estaban exentos de las residencias pero no de visitas.
- 7) Por lo general, el Juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero está sujeto a un mayor formalismo en el procedimiento.
- 8) La visita era generalmente despachada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto inquirir lo referente al comportamiento de determinados funcionarios. Esta circunstancia no obstaba para que pudieran comenzar a la vez los juicios de varios componentes de un organismo, o lo que era más común, que en un mismo juicio se residenciara a todos lo que lo integraron durante un determinado espacio, como podían ser a manera de ejemplo las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del cabildo del lugar donde aquél desempeñó sus funciones durante el término de éstos".¹²

A modo de conclusión, el Juicio de Residencia, fundamentalmente buscaba evitar la corrupción y lograr una mayor honradez en el desempeño de las funciones públicas, pero no siempre fue efectivo, ya que los altos funcionarios con conexiones sociales y familiares con poder público, normalmente eran dispensados. En virtud de que muchas veces los testigos actuaban con envidia o malicia, lo que originó que el juicio perdiera confiabilidad.

¹² FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. "Antecedentes Históricos de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en México", Código Ético de conducta de los servidores públicos. UNAM México" 1994, p. 31 y 32

1.3. MARCO CONSTITUCIONAL EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE EN MÉXICO.

En esta época se abarca para efectos de nuestra materia, desde la Constitución de Cádiz de 1812, hasta la Constitución de 1917, y las primeras leyes de responsabilidades. Es conveniente señalar la importancia del Juicio de Residencia, pues como ha quedado señalado, era un verdadero instrumento de amparo y protección de los particulares y las cosas, contando con un gran número de posibilidades protectoras, debido a su importancia se llegó a elevar a preceptos constitucionales tanto en España como en el México Independiente.

El Juicio de Residencia, quedó plasmado en la Constitución de Cádiz de 1812, específicamente en el artículo 261, fracción VI, Título V, "De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Criminal, Capítulo I, "De los Tribunales"

"Artículo 261.- Toca a este Supremo Tribunal:

...

VI.- Conocer la residencia de todo empleado público que este sujeto a ella por disposición de las Leyes".¹³

1.3.1. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, aprobado el 22 de octubre de 1814, se estableció en los artículos 59, 196 y 224 el juicio de residencia, que analizamos previamente.

En relación con los Diputados, quienes en todo tiempo habían estado demasiado protegidos por su nombramiento, en virtud de la libertad de sus opiniones, y por lo que no

¹³ HERRERA PÉREZ, Agustín, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", Edit. Carsa, México., 1991, p. 72

se les podía hacer ningún cargo por las mismas, debían sujetarse al Juicio de Residencia por la parte que les tocaba en la administración pública, pudiendo ser acusados además, (durante el tiempo de su gestión) por los delitos de herejía, apostasía y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos, según se menciona en su artículo 59.

También debería sujetarse al Juicio de Residencia los individuos del supremo gobierno, los del propio Supremo Tribunal de Justicia, y en General, todo empleado público de acuerdo a los artículos 196 y 224.

Siendo así, el primer documento mexicano de esta naturaleza, que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el Juicio de Residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de los poderes.¹⁴

1.3.2. LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

"A la llegada al poder de Antonio de Santa Anna, expidió en el año de 1823 el Plan de Casa Mata, el cual tenía por objeto, la integración de un nuevo Congreso Constituyente, quien una vez formado al año siguiente, aprobó la primera Constitución Federal Mexicana, instrumento en el que se encomendaba a las Cámaras de Senadores y Diputados erigirse en Gran Jurado para conocer las acusaciones formuladas contra el Presidente de la Federación, tratándose de delitos como traición a la Independencia Nacional, cohecho, soborno y por impedir o entorpecer las elecciones y funciones de la Cámara; asimismo, establece la responsabilidad de los Secretarios de Despacho y determina un procedimiento de elección de 24 personas para juzgar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia que incurrieran en conductas ilícitas"¹⁵

En los términos de esta Constitución, suscrita el 4 de octubre de 1824, se encontraron sujetos a Juicio de responsabilidad el Presidente y Vicepresidente de la Federación, el

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, "Leves Fundamentales de México, 1800-1976", Séptima Edición, México, 1976, Edit. Porrúa, p. 32

¹⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "El Derecho Disciplinario de la Función Pública", INAP, México, 1990, p. 52-53.

primero de ellos por traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente, senadores y diputados o a que estos tomaran posesión de sus destinos o en el ejercicio por parte de las cámaras de cualquiera de las facultades que la propia constitución les confería; el vicepresidente podía ser acusado por cualquier delito en que hubiere incurrido en el tiempo de su encargo; los secretarios de despacho, eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y de los actos del presidente que autorizan con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los estados; los Gobernadores de los Estados por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la unión u órdenes del Presidente de la Federación; los Diputados por causas criminales, con la salvedad que dichas acusaciones deberían realizarse ante la Cámara de Senadores y la de Diputados según fuera tratándose de unos y otros; y por último eran sujetos a responsabilidad todos los demás empleados públicos de conformidad con lo dispuesto por los artículos 137, facultad sexta del inciso V, y 163, al señalar respectivamente, que la Corte Suprema de Justicia conocerá "de las infracciones de la constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley", y "que todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá presentar juramento de guardar esta constitución y el acta constitutiva".¹⁶

Es de señalarse, que el Tribunal competente para conocer las responsabilidades, de acuerdo a lo anteriormente citado, era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de éste órgano, que eran juzgados por un tribunal especial integrado por 24 individuos, cuyas características y forma de elección se contemplaba en la propia constitución.¹⁷

1.3.3. LAS SIETE LEYES DE 1836.

El autor Benito Solís, aclara que: "La Constitución de 1824, sólo estuvo vigente hasta el año de 1835, cuando entran en vigor lo que conocemos como "Las Siete Leyes de

¹⁶ HERRERA PÉREZ, Agustín, Ob cit. P. 92 y 93.

¹⁷ Idem.

1836" por estar dividida en igual número de capítulos, en uno de los cuales, delimitó las responsabilidades en que pudieran incurrir los funcionarios públicos, encomendando al Supremo Poder Conservador tratar de impedir los abusos de los poderes federales¹⁸

Fue importante el contenido de la misma, ya que en ella se consignó la responsabilidad por los delitos comunes del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, los cuales eran puestos a disposición de la Corte Suprema de Justicia para ser juzgados, en el caso de que la declaración de la causa fuera afirmativa, y sus efectos eran así en los delitos oficiales como en los comunes, suspender al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.

Asimismo, cabe destacar que dicha Constitución concedía acción popular contra los Magistrados y Jueces que cometieron prevaricato, por cohecho o permitían el soborno, y que consideraba responsable a todo funcionario público por infracciones a las leyes constitucionales, a groso modo el contenido de las leyes de referencia era el siguiente:

La primera trataba de la nacionalidad de la ciudadanía; la Segunda Ley establecía que el Supremo Poder no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y la opinión pública; La Tercera Ley, se refiere al Poder Legislativo; la Cuarta Ley puntualiza a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, en el que se establecía que desempeñaría su cargo por ocho años, y su elección sería directa en la Junta del Consejo de Ministros, el Senado y la Alta Corte de Justicia; la Quinta Ley, se establecía la organización del Poder Judicial de la República, el que se depositaba en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales Supremos de los Departamentos y en los Juzgados de Primera Instancia; la Sexta Ley, creó los departamentos, que se dividirían en Distritos, y por último la Séptima Ley, se refería a la variación de las leyes constitucionales, las cuales sólo podrían hacerse después de seis años de que se publicasen.¹⁹

Debido a que el Congreso quedó conforme con estas Leyes, Antonio López de Santa Anna, las reformó y mandó disolver el Congreso, y designó una Junta de Notables para redactar una nueva Constitución.

¹⁸ SOLIS LUNA, Benito, "El Hombre y el Derecho", México, 1956, p.50.

1.3.4. LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

Por mandato de Santa Anna, en el año de 1841, quedaron sin efecto las Siete Leyes Constitucionales, y es así que, en el año de 1843 se promulgan las Bases Orgánicas, cuerpo jurídico de corte centralista, en el cual se regulaba la responsabilidad de los funcionarios del gobierno central.

Se concedió fuero de inmunidad con carácter absoluto a los diputados y senadores; se establecía un Gran Jurado a quien se encomendó declarar si había o no lugar a instaurar causa, virtud a las acusaciones por delitos oficiales o comunes que hubiesen cometido los Secretarios de Despacho, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Consejeros de Gobierno y Gobernadores de Departamento. Por su parte, el Presidente no quedaba exento de los procedimientos de responsabilidad, a pesar de contar con inmunidad para desempeñar sus funciones.

Se autorizaba al Presidente para suspender de sus empleos o privar de la mitad de sus sueldos, hasta por tres meses a los empleados del gobierno, en ese mismo orden de ideas, se facultó a los gobernadores para que sancionaran a los empleados públicos de sus cargos.

1.3.5. EL ACTA CONSTITUTIVA DE 1847.

Las Bases Orgánicas tuvieron una vigencia azarosa y breve, de poco más de tres años, motivo por el cual Mariano Otero, proponía se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824, en tres artículos se encontraban contenidas las reformas propuestas por Mariano Otero en materia de responsabilidades.

El Acta Constitutiva de 1847, previó la conformación de la Cámara de Diputados en Gran Jurado de Sentencia, para el efecto de determinar si el funcionario era culpable o

¹⁹ FLORES GÓMEZ, Fernando y Carvajal Moreno, Gustavo, "Nociones de Derecho Positivo Mexicano", Trigesima Cuarta Edición, México 1996, Edit. Porrúa, p. 32 y 33.

no, de la acusación que se le había formulado, según determinaba el artículo 12 de ese ordenamiento. Por su parte el artículo 13 establecía que correspondía a la Suprema Corte de Justicia la determinación de la sanción correspondiente en los términos de la ley de la materia.

De manera más concreta, en relación con la responsabilidad administrativa de los funcionarios, se expidieron varios decretos con el objeto de eliminar los comportamientos deshonestos de los empleados públicos, por ejemplo la Ley Penal para los Empleados de Hacienda y la Ley para hacer efectiva la Responsabilidad de los Jueces, cuerpos legales que se destacaban por la severidad de las sanciones que preveían como la pena de muerte y prisión, cuando los infractores eran empleados hacendarios y tratándose de jueces se les penaba con la privación de su empleo o en su defecto, se les inhabilitaba de por vida para ejercer el mismo empleo.²⁰

1.3.6. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

A la Constitución de 1857, se le conoce por ser de índole liberal, democrático y por contener tendencias progresistas y revolucionarias para esa etapa histórica, así en materia de responsabilidad de los servidores públicos, depuró y perfeccionó la experiencia legislativa de los constituyentes que la antecedieron; se detalló en su Título Cuarto, con mayor claridad las causas de responsabilidad y sanciones aplicables a los Diputados del Congreso de la Unión, a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los Secretarios de Despacho; asimismo, distinguió entre delitos del fuero común y del orden federal que se cometieran durante el desempeño de sus encargos públicos, extendiéndose la responsabilidad hasta un año después de haber cesado en sus puestos. Como se observa el enfoque que se le dio al referido Título Cuarto denominado "De la Responsabilidad de los Servidores Públicos", fue de naturaleza penal y política, y dejó a un lado los aspectos disciplinarios o de carácter administrativo de los empleados públicos.

La Carta Magna de 1857, preveía en su artículo 103, el fuero de que gozaba el Presidente de la República para el mejor desempeño de sus actividades, eliminando su

²⁰ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, ob. cit., p. 152 a 156.

carácter absoluto al permitirse que se le juzgara por delitos como traición a la patria, violación expresa a la Constitución, ataque a la libertad personal y delitos graves del orden común; por su parte, los Gobernadores de los Estados podían ser acusados como infractores a la Constitución y a las Leyes Federales; asimismo, se expedieron algunos decretos y circulares en materia de responsabilidad administrativa, como aquel que prohibía a los empleados públicos tener más de un empleo oficial.

Durante el Imperio de Maximiliano de Hamsburgo, se suspendió la aplicación de la Constitución de 1857, imponiéndose en su lugar el Estatuto Provisional del Imperio, ordenamiento que únicamente en su numeral 12, reglamentaba las obligaciones de los funcionarios del Imperio de Maximiliano.

Tras el derrocamiento de Maximiliano por Benito Juárez, se reinstala la República, aplicándose nuevamente la Carta Magna de 1857; es así, que en el año de 1870, el Presidente Juárez promulga la denominada Ley sobre delitos de los Altos Funcionarios de la Federación, en la cual se establece la base de nuestro sistema de responsabilidades de los servidores públicos de la federación; al asumir la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, después de la muerte del Benemérito de las Américas, restablece el sistema de la Cámara de diputados y de Senadores.

En esta Ley fundamental no se contempló la obligación a cargo del Congreso de expedir una Ley que tipificara los delitos llamados oficiales, y no fue sino la Ley de 1870 reglamentaria al respecto, en donde por primera vez se enumeraron tales delitos.

1.3.7. LA LEY DE RESPONSABILIDADES OFICIALES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN DE 1870.

La Ley de Responsabilidades Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación de 1870, publicada durante la presidencia de Benito Juárez, es el primer instrumento jurídico en toda la República Mexicana, en materia de responsabilidad de los trabajadores al servicio del Gobierno, aún y cuando no abarcó en lo referente los problemas de las responsabilidades de los servidores públicos con la sociedad, de este ordenamiento

podemos destacar que estableció los principios del juicio de procedencia y del juicio político; además, de la posibilidad de que los funcionarios públicos, no solamente pudieran ser sancionados por delitos oficiales, sino también del orden común.

En lo conducente a las sanciones estas variaban según se tratara del tipo de delito, ya que si se trataba de delitos oficiales, faltas u omisiones, habiéndose fijado para los primeros la destitución del cargo e inhabilitación, para desempeñar el mismo; y para las segundas la suspensión del cargo e inhabilitación, en la medida en que la pena aplicable a las omisiones era menor que la de la falta.²¹

1.3.8. LEY DE RESPONSABILIDADES Y FUERO CONSTITUCIONAL DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS FEDERALES.

“Esta Nueva Ley de Responsabilidades reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857, enumeraba como altos funcionarios federales: Diputados, Senadores, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Secretarios del Despacho, quienes eran responsables de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos; el Presidente de la República, y los Gobernadores de los Estados, precisando que el primero, durante el tiempo de su gestión sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos generales del orden común, en tanto que los segundos únicamente eran responsables por infracciones a la constitución y leyes federales.²²

En esta Ley fundamentalmente se determinó a quien debía considerarse como Alto Funcionario, y por lo mismo las conductas indebidas sancionables por la misma. Previó la instauración del Juicio Político por deficiencias o irregularidades que constituyeran incumplimiento a las funciones públicas, especificó los casos por los que el Presidente de la República y los Gobernadores podían ser sujetos a Juicio Político; señaló que la

²¹ Idem. p. 160

²² LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, Ob. Cit. P. 162 y 162

Cámara de Diputados debía erigirse en caso de Juicio Político, en Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores en Jurado de Sentencia.

1.4. ANTECEDENTES JURÍDICOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

El Congreso Constituyente de 1917, realizó pocos agregados a los términos en que se regulaban por la anterior Carta Magna, las responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación, lo que tiene sustento en el hecho de que exclusivamente se adicionó en el artículo 108, como sujeto de responsabilidad al Procurador General de la República y se determinó que el Presidente sólo podía ser juzgado durante el desempeño de su encargo, por delitos del orden común y por traición a la Patria.

De lo anterior, es de destacar que la Constitución de 1917, la cual sigue vigente hasta nuestros días, contempló dos aspectos muy importantes respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, el primero de ellos es el procedimiento previo al juicio, referente a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud del cual no se podía proceder en contra de estos últimos y el segundo el juicio político, para el caso de que los considerados como altos funcionarios cometieran un delito de carácter oficial, de los cuales sólo eran responsables durante el periodo de su gestión, y hasta un año después como lo establecía el artículo 107.

1.4.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El constituyente de 1917 tuvo una tarea amplia ya que le impuso al legislador la obligación de dictar una Ley que aglutinara las faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la federación, así se presentó en el Congreso Constituyente de Querétaro el 18 de enero del mismo año, el dictamen acerca del Título IV, relativo a la responsabilidad de los funcionarios.

El antecedente a los siete artículos que componen dicho título contenía una breve exposición de motivos en la cual se mencionaba que la responsabilidad de los funcionarios, es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema legislativo que vea de manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos, es de capital importancia en el sistema constitucional.

En esa época se encontraba vigente el Código Penal de 1871, el cual fue conocido también con el nombre de "Código Martínez de Castro", que contenía en el Título undécimo, bajo el rubro de "Delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones", los siguientes capítulos:

Capítulo I.- Anticipación o prolongación de funciones públicas.- Ejercicio de las que no competen a un funcionario, abandono de comisión, cargo o empleo. (Artículos del 993 al 998).

Capítulo II.- Abuso de autoridad. (Artículos del 999 al 1010).

Capítulo III.- Coalición de Funcionarios. (Artículos del 1011 al 1013).

Capítulo IV.- Cohecho. (Artículos del 1014 al 1025).

Capítulo V.- Peculado y concusión. (Artículos del 1026 al 1034).

Capítulo VI.- Delitos cometidos en materia penal y civil. (Artículos del 1035 al 1058).

Capítulo VII.- Sobre algunos delitos de los altos funcionarios de la federación (Artículo 1059). Aquí se aludía a cualquier ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno o a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de alguna garantía individual y cualquier otra infracción de la constitución y leyes federales en que en el desempeño de su cargo cometieron estos altos funcionarios, así como a las omisiones en que incurrieran los mismos, de las mencionadas en el artículo 103 de la Constitución, en suma, a los llamados propiamente delitos políticos y se precisaban que se les impondría las penas señaladas en la Ley Orgánica del 3 de noviembre de 1870.

Como el legislador guardó silencio durante 22 años, no obstante que la Constitución le ordenaba promulgar una Ley de responsabilidades "a la mayor brevedad", debemos

entender que durante la vigencia del Código de 1871, se aplicaron los delitos comunes señalados en el título undécimo (a excepción de los mencionados en el artículo 1059 a los que se dio el tratamiento de políticos), que por cierto son extraordinariamente parecidos a los que recogió el Código de 1931.

En 1928 se produjo una reforma a este artículo y en su parte conducente ordenaba al Congreso de la Unión expidiera a la brevedad posible una Ley de Responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando hasta la fecha no haya tenido carácter delictuoso.

De lo anterior, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 111 constitucional, en el que se establecía que el Congreso de la Unión, tendría que expedir a la mayor brevedad una Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federación, ya que era reglamentaria de la Constitución de 1857, el 29 de diciembre de 1939, de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales.

1.4.2. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

En esencia la reforma se contrajo a concluir como destinatario de esta Ley a los funcionarios y empleados del Distrito y Territorio Federales, además de los de la Federación, y ha presenciar que en dicha ley se determinarían los delitos o faltas oficiales, antes se decía únicamente faltas oficiales.

En el cuerpo jurídico, en referencia, se expresó claramente que no existía fuero o inmunidad de los funcionarios públicos en la hipótesis de que fueran demandados civilmente; previó que el Presidente de la República sólo podía ser encausado durante el tiempo de su encargo y hasta un año después; especificó las figuras delictivas imputables a los altos funcionarios, tales como: ataques a las instituciones democráticas, a la forma

de Gobierno, a la libertad del sufragio, por usurpación de funciones e infracción a la Constitución General y a las Leyes Federales

Al respecto, Delgadillo Gutiérrez, es ilustrativo al mencionar en términos generales el contenido del artículo primero en el que se dispuso la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos.

“Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos comunes y faltas oficiales que cometan durante su encargo o con motivo del mismo, en los términos de ley”²³

“Del texto transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes y delitos oficiales de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso de los llamados “delitos oficiales” se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.”²⁴

Asimismo, en dicha Ley se define o se menciona quienes son los denominados altos funcionarios los cuales serían el 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,

Por último, cabe hacer mención que la referida Ley no cambió en esencia la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ya que se abocó principalmente a la responsabilidad penal y de carácter oficial, conforme lo establecía el Título cuarto constitucional, dejando de lado la responsabilidad administrativa o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.

²³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. “El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, Cuarta Edición, México 2001, Edit. Porrúa, p.55

²⁴ Idem.

1.4.3. LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS DE 1980.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, y sigue muy de cerca de su predecesora de 1939, con algunos cambios para precisar conceptos y procedimientos y otros que reiteran principio jurídicos en que se funda nuestro Estado de Derecho, esta ley consta de noventa y dos artículos repartidos en cinco títulos, en esta ley aparecen dos conceptos que representan avances en la forma de entender el problema de la responsabilidad: "responsabilidad oficial" para referirse a la que incurren todos los funcionarios y empleados públicos, sean o no aforados; el adjetivo "público" para caracterizar a todos los funcionarios y empleados. El primero permite dividir la responsabilidad en responsabilidad política, para los altos funcionarios o con fuero, y la responsabilidad administrativa, para los funcionarios y empleados, no-altos o sin fuero.

De esta Ley cabe apuntar que estableció la posibilidad de que se sancionara a los funcionarios federales y del Distrito Federal, tanto por delitos oficiales como del orden común, en que incurrieran durante el desempeño de sus encargos; en relación al Presidente, marcaba que sólo podía ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; asimismo, consideraba como delitos oficiales aquellos actos o conductas en que participaran los empleados públicos, durante su función y que fueran en detrimento de los intereses colectivos o el buen despacho de los asuntos que tenían encomendados.

En la exposición de motivos de esta ley se asienta que contrariamente a lo que ocurre en los regímenes autocráticos, en donde la regla normativa y la función de la autoridad depende exclusivamente de la voluntad arbitraria y caprichosa del déspota, en una forma constitucional como la que nos rige se requiere que cada órgano del Estado tenga limitado su campo de acción y la necesaria integración de esos órganos con hombres, exige que su función o dirección sea responsable. Ambos conceptos, limitación de funciones y responsabilidad, son, en efecto, absolutamente necesarios dentro de una organización estatal. Es por eso que la exposición de motivos de esta ley de responsabilidades es valedero para cualquier ley sobre esta materia. Sin embargo, su

desarrollo, el conjunto de sus disposiciones no han sido lo suficientemente coherentes, consecuentes y eficaces.

1.4.4. LAS REFORMAS AL TÍTULO IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En el año de 1982, al reformarse por completo el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, empezando desde adecuar su denominación de "De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos a "De Responsabilidades de los Servidores Públicos", buscándose con ello fijar nuevas bases jurídicas que combatieran y previnieran la corrupción en el servicio público, destaca la división de las responsabilidades en civiles, penales, políticas y administrativas, las dos primeras sujetas a las respectivas leyes y las dos últimas con regulación por separado en la Ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional.

Con las referidas reformas se pretendía responder al criterio primigenio de la democracia, evitando hacer distinción, de servidores públicos aduciendo que no había cabida para el fuero, así como juzgados especiales para aquellos servidores públicos que habían cometido un delito; por lo que se refería a las responsabilidades políticas, eran básicamente las conductas determinadas en la propia ley, las cuales por afectar a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho, siendo sujetos de estas responsabilidades los servidores públicos que integraban un poder público, por su jerarquía o bien por su trascendencia de sus funciones. En lo conducente a la responsabilidad civil, se contempló que dicha demanda en contra de algún servidor público, no sería necesaria la declaración de procedencia.

Por lo anterior, con dichas reformas se dio un gran paso, al fijar las bases legales para la regulación de la relación de servicios entre el Estado y sus trabajadores con un enfoque diferente al del Derecho laboral, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado y sujetándolo a una conducta señalada en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por incumplimiento de sus obligaciones que afecten los valores fundamentales que forman el ejercicio de la función pública, así las cosas, es

de mencionar que el 28 de diciembre de 1982, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación ciertas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con el propósito de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público. Una de estas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todas aquellas personas que han sido nombradas para desempeñar laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión.

1.4.5. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 1982.

Sólo con tres días de diferencia, el 31 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, misma que entró en vigor el 1º de enero de 1983, en la cual por fin se regulan de manera general los derechos y obligaciones de los empleados públicos sujetos a sus disposiciones, así como las diferentes hipótesis en que pueden incurrir los servidores públicos, los procedimientos para fincarles responsabilidad y las sanciones a las que pueden ser acreedores, entre otros aspectos, también en dicho ordenamiento regulados.

Primordialmente, con su expedición se buscaba prevenir y sancionar las faltas administrativas en las que incurren los servidores públicos, por actos u omisiones en contravención a los principios que deben prevalecer en la administración pública, como son la legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia.

En la Ley Federal de Responsabilidades de referencia se consigna en sus artículos un procedimiento administrativo ágil y expedito para la determinación de responsabilidades administrativas y aplicación de sanciones en el que el servidor público presuntamente responsable, cuenta con las garantías constitucionales de audiencia y defensa de sus derechos. Motivo por el cual es acertado considerar que La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece su propio ámbito de validez,

pues en el artículo 2º, señala quienes son sujetos a dicho ordenamiento legal, siendo "... los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional" y "todas aquellas personas que manejen recursos económicos federales". Asimismo el artículo 3º establece las autoridades competentes para la aplicación de la misma, siendo estas las siguientes:

- 1.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
- 2.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal
- 3.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 4.- Las Dependencias del Ejecutivo Federal.
- 5.- El Departamento del Distrito Federal.
- 6.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 7.- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- 8.- El Tribunal Fiscal de la Federación.
- 9.- Los Tribunales de Trabajo
- 10.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.²⁵

Por tanto, puede decirse que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuenta con diversos elementos como son: Los sujetos de responsabilidades en el servicio público, esto es, todo aquel que tenga la calidad de servidor público; las autoridades competentes que han quedado señaladas, por supuesto las obligaciones que como servidores públicos tienen que observar y por cuyo incumplimiento es creada la Ley Federal mencionada, y como a toda causa hay un efecto, a una conducta contraria a un ordenamiento legal, existe un procedimiento por medio del cual se aplicará una sanción

²⁵ "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Primera Edición, México 1997. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. p. 44 y 45.

administrativa, a aquel servidor público que incurra en alguna inobservancia a cualquiera de las obligaciones previstas en el artículo 47 de la ley.

1.4.6. LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE 2002.

La historia ha demostrado que a través de los años el hablar de servidores públicos y de la Administración Pública encierra un mundo de faltas, violaciones, irresponsabilidad, ineficacia, inmoralidad social y la más temida de ellas y que a su vez la contempla "la corrupción", que como hemos visto a lo largo del análisis de las diferentes etapas del devenir histórico siempre ha estado presente.

De lo anteriormente analizado es necesario que en nuestro régimen legal de responsabilidades sea concebido más que como un catálogo frío de deberes burocráticos, como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna.

Aún y cuando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempló o trató de subsanar muchas deficiencias, que las anteriores leyes presentaban, todavía nos encontramos con diferentes problemáticas, en virtud de lo cual al ser cada día más y diversas las necesidades que la sociedad requiere en cuanto a la regulación de las actividades y funciones de los servidores públicos, por lo que ante tal preocupación el Ejecutivo Federal el día 13 de marzo de 2002, publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual entró en vigor al día siguiente, es decir, el 14 de marzo de ese mismo año, tratándose de suplir ciertas deficiencias de la anterior, es decir de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que dicho ordenamiento no responde de igual forma a la problemática que se vive actualmente, por lo que considerando la necesidad de actualizar el ordenamiento legal a los requerimientos sociales, procurando brindar diferentes y nuevas aportaciones en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a efecto de que cada vez sea mejor el sistema jurídico que regule la actividad de la administración pública federal, se promulgó la nueva

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con el objeto de llevar a la realidad las normas básicas de responsabilidades de los servidores públicos, contenidas en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna y dotarlas de plena eficacia para cumplir con sus objetivos. De esa manera desarrolla las reglas de su artículo 113 el cual consigna la sujeción de los servidores públicos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, a la vez de instaurar los procedimientos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento de sus obligaciones.

En cuanto algunos de los aspectos relevantes que contiene el proyecto de la nueva Ley, se encuentran: "el agrupar en un solo ordenamiento jurídico las normas sobre responsabilidad administrativa de los servidores públicos, dejando como cuestión aparte las responsabilidades política, civil y penal, debido a la necesidad de hacer una separación entre ellas. Las mismas se ventilarán por separado, de acuerdo a las previsiones del artículo 109 Constitucional y al 6 de la Ley propuesta que indica que: " los procedimientos respectivos se desarrollaran en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda..."²⁶

Texto que anteriormente se encontraba en el artículo 109 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de esta manera se pretende lograr la eficacia por la vía de la especialización; asimismo impone controles y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento de poder de influencia de la información a que tenga acceso el servidor público por virtud del empleo, cargo o comisión en que se desempeñe, esto incluso por una temporalidad de hasta un año después del retiro de su encargo. La propuesta de Ley incluye algunas cuestiones importantes en cuanto a los procedimientos a seguir entre ellas cabe señalar lo siguiente:

A.- Con el fin de hacer exigibles las probables responsabilidades de tipo penal que llegaran a actualizarse, se prevé la facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público por parte de la Secretaría y los Órganos Internos de Control, o bien que inciten al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formulen las querellas a que haya lugar.

²⁶ Exposición de Motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, Gaceta Parlamentaria.

B.- Se incorpora el auxilio en la práctica de diligencias por las contralorías internas cuando deban realizarse en lugar distinto de su residencia. La coordinación de autoridades redundará sin duda en la agilidad en la continuación de los procesos. Establece una garantía de que se cumplirán sanciones económicas al introducir el embargo precautorio en el caso de posible aplicación de las mismas, los montos vendrán a constituir créditos a favor del erario federal y por su naturaleza, se sujetarán en su totalidad a las disposiciones fiscales aplicables.

La modificación de su parte final tendrá el efecto de disponer que a partir de su entrada en vigor, las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los fondos de aportaciones federales serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda, conforme a las etapas que establece el mismo artículo y de acuerdo a sus propias legislaciones. "La minuta contiene también una propuesta de modificación al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se encuentra íntimamente relacionada con las modificaciones anteriores. De tal manera, una nueva fracción XXV otorgará a la Secretaría de Contraloría la facultad de formular y conducir la política general de la administración pública federal para establecer acciones a favor de la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere; por lo que la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es necesaria ya que en ella se apelará a la especialización como vía adecuada para detectar y sancionar conductas irregulares dentro de la tarea de gobierno, esta nueva Ley proporcionará mayor claridad y certeza sobre los preceptos de la materia, tanto en los sujetos, autoridades, procedimientos y sanciones, como para la exigibilidad de la responsabilidad administrativa de manera acorde con el estado de Derecho."²⁷

De lo anterior, se puede advertir que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es creada con la intención de mejorar muchas deficiencias en el aspecto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por lo que su aplicación debe ser llevada a cabo en estricto derecho para cumplir con la finalidad de la misma, de manera eficiente y estar así en posibilidades de brindar a la sociedad un servicio público eficaz y oportuno, con la garantía de que en caso de no ser

²⁷ Idem.

así los responsables de llevarlo a cabo, es decir los servidores públicos, deberán responder del incumplimiento a las obligaciones que tengan para llevar a cabo tal fin, haciendo así que los servidores públicos se desempeñen con la máxima diligencia y cumplan con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En suma, como ha quedado precisado en líneas que anteceden la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regulan el actuar de los servidores públicos, por lo cual es de vital importancia determinar primero que nada quienes son considerados como tales, y por tanto a quienes se les debe exigir el cumplimiento eficiente en el desempeño del servicio público que prestan a la sociedad como servidores públicos.

En nuestro actual Estado de Derecho se exige que los servidores públicos sean responsables de sus actos. Su responsabilidad no se da en la realidad cuando sus obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho.

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula cuatro de los elementos básicos de este sistema, la responsabilidad política y la declaración de procedencia, la responsabilidad administrativa, el registro de situación patrimonial y los fundamentos de actuación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente denominada Secretaría de la Función Pública.

La naturaleza política de las funciones de algunos servidores públicos determina un trámite especial para establecer su responsabilidad, que parte del principio de proteger el ejercicio del encargo público que la ley le atribuye; esta protección se conoce como

"Fuero Constitucional", por lo que el juicio político comienza de la función y cargo que desempeñan algunos servidores públicos y por los actos u omisiones en los que incurran en el desempeño de sus funciones y se encargará a un órgano político de su juzgamiento (Congreso de la Unión, Cámara de Diputados como Jurado de Acusación y la Cámara de Senadores como Jurado de Sentencia), los sujetos a juicio político son: "los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, solo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

CAPITULO II

MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Como se puede observar de lo mencionado en el capítulo que antecede, el Derecho Administrativo como actualmente lo concebimos hasta nuestros días, siempre estuvo presente, dado que desde la época de los aztecas pasando por la época colonial y la época actual, existían empleados del servicio público que tenían como cometido principal, el administrar justicia, así como llevar a cabo diferentes gestiones para el bien común, ahora bien, para el caso del tema que nos ocupa, el actuar del servidor siempre ha sido regulado, a fin de evitar un abuso del poder que se les ha conferido por parte de la Dependencia a la que se encuentren adscritos.

Para Luis Humberto Delgadillo, el Derecho Administrativo "...sólo pudo nacer a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que transformó la condición de "objeto del poder" que anteriormente tenía el individuo en "sujeto de derecho", que originó el establecimiento de relaciones entre la administración y los administrados, así como la emisión de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad, cuyo estudio y sistematización dio origen a esta disciplina. Por eso se ha dicho que el Derecho Administrativo es la única disciplina que cuenta con acta de nacimiento: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano"²⁸.

De lo anterior, se puede decir que el Derecho Administrativo como ciencia comienza a partir del siglo XIX, su autonomía, la precisión de su objeto de conocimiento, su construcción está en evolución constante y han sido matizadas, y todavía lo son, por las profundas transformaciones político-sociales del Estado.²⁹

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto "Elementos de Derecho Administrativo 1er Curso", Edit. Limusa, México, 1996. p. 25.

²⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", 5ª Edición, Ed. Porrúa, México, 1983, p. 3.

Siendo una ciencia del Derecho que los principios y normas relativos a la Administración Pública, la cual tiene dos aspectos el orgánico y de manifestación, comprendiendo entonces la primera en la estructura de la organización que realiza la actividad administrativa, y la segunda es aquella que la propia administración realiza siendo actividades legislativas, judiciales y ejecutivas, pero siempre manteniendo un equilibrio entre los tres poderes.

Diversos estudiosos del Derecho Administrativo coinciden en que es difícil dar una definición de Derecho Administrativo, ya que su campo de aplicación es muy amplio, debido a que la realidad político-administrativa día a día evoluciona, y un concepto que abarque todas las materias de aplicación sería muy complejo. El maestro Acosta Romero define al Derecho Administrativo como: "El conjunto de conocimientos sistematizados y unificados sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales, relativos a la administración pública de los Estados en su interconexión sistemática, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo."³⁰

Es por eso que dar un concepto de Derecho Administrativo sin tomar en cuenta lo anterior, sería erróneo e incluso impreciso, es por eso, que para poder dar una definición completa es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos:

- 1.- La estructura de la Administración Pública a fin de conocer sus formas de organización: Centralizada descentralizada, desconcentrada, paraestatal y jerárquica
- 2.- La Actividad de la Administración Pública siendo los procedimientos Administrativos, actos administrativos, servicios públicos, concesiones y contratos administrativos.
- 3.- Los medios con los que cuenta como atribuciones, facultades regladas y discrecionales y ejecutoriedad de sus actos.
- 4.- Relaciones que genera con los servidores públicos a su servicio y con los gobernados como recursos administrativos, controles y responsabilidades de los servidores públicos.

³⁰ Idem.

De lo anterior, podemos concluir que las definiciones del Derecho Administrativo según cada uno de los autores que han tratado de proporcionarla deriva de su inclinación según el objeto de estudio, es decir, existen criterios legalistas que lo conciben como un conjunto de leyes administrativas que tiene por objeto la organización y la materia propia de la administración, asimismo, existe el criterio del Poder Ejecutivo que básicamente menciona que el Derecho Administrativo se refiere a la organización, funciones y procedimientos del mismo Ejecutivo, otro criterio es el de las relaciones jurídicas que existen entre los particulares y el Estado, el criterio de regulación de los servicios públicos que brinda el Estado. En virtud de lo anterior, coincido con los diferentes criterios para poder adecuar una buena definición de la materia en comento, siendo necesario que lleve matices de cada una de las antes mencionadas, ya que si bien es cierto que es un conjunto de normas que regula la relación entre los particulares, lo es también que se encuentra relacionada con actividades legislativas y judiciales, con el fin de mantener el equilibrio de poderes y ayudar al mantenimiento de su independencia, como la emisión de reglamentos para una mejor ejecución de la ley, y el juzgamiento de los servidores públicos para un mejor control de la legalidad de sus actos en el ejercicio de sus funciones. Es por eso que para dar una definición del Derecho Administrativo, se tendrían que considerar sus aspectos de aplicación y validez considerándola como una ciencia que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.

Por lo antes expuesto, el concepto de Derecho Administrativo, que en lo particular podría considerar sería el siguiente: Es el conjunto de normas jurídicas que regula la actividad pública tanto del Estado, de los organismos que conforman la Administración Pública, y la relación de éstos con los particulares, restringiendo las facultades de su actividad, cuando se actúa como organismo y en el ejercicio de todo servidor público para de esa manera lograr el bien común.

2.1.1. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Para poder entender la estructura del Derecho Administrativo, es necesario determinar cuáles son las Fuentes de creación e interpretación sobre las cuales tiene su origen la

materia en estudio. Sin duda para poder entender cuales son las fuentes del Derecho Administrativo, empezaremos por analizar como los autores han definido la palabra fuente para el estudio mismo del derecho; de lo anterior nos dice Andrés Serra Rojas, que "En un sentido general, la palabra fuente designa a los órganos de producción del derecho administrativo."³¹

"El concepto técnico-jurídico de fuentes del derecho, alude al origen de la norma en una autoridad o fuerza social reconocida, por el derecho positivo que, mediante un determinado procedimiento, confiere a dicha norma en forma concreta, por ejemplo la forma de ley, de costumbre, sentencia o negocio jurídico."³²

De los anteriores conceptos, podemos decir que para los estudiosos del derecho la palabra fuente, significa las bases, el inicio o simplemente los orígenes de los cuales emana la ciencia en estudio, siendo estas las mismas que las fuentes del derecho en general, pero referidas en materia administrativa, siendo clasificadas por diversos autores en materiales, formales e históricas.

Para Gabino Fraga las fuentes del Derecho Administrativo son la Ley, la costumbre y la Jurisprudencia, ya que la primera de las citadas, responde al principio de legalidad desde el punto de vista formal, ya que la función administrativa consiste en la ejecución la legalidad que determinan situaciones para casos individuales, puesto que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, excepto en el caso de facultad discrecional, siendo esta la libre apreciación dejada a la administración pública para decidir lo que es oportuno hacer o no hacer.³³

Tratándose del Derecho Administrativo, el estudio de sus fuentes implica el análisis de todo aquello que produce o genera los principios y reglas jurídicas que conforman esta rama de la ciencia jurídica; en otras palabras, son fuentes de nuestra materia los distintos medios de producción, en que se manifiestan los principios y normas que regulan la organización y la actividad de la Administración Pública.

³¹ SERRA ROJAS, Andrés "Derecho Administrativo" 9ª. Edición, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1979, p. 160.

³² *Ibidem* p. 161.

Existen varias clasificaciones de fuentes que los estudiosos del derecho consideran, tal es el caso del autor Eduardo García Maynez, quien las define según sus características en fuentes formales, materiales e históricas, siendo éstas últimas aquellos documentos que informan acerca de la formación del Derecho, las formales son las circunstancias sociales, políticas y económicas que en un momento dado influyen para determinar el contenido de la normatividad; y las formales son los procesos de formación del Derecho, siendo para otros las formas de manifestación de las normas jurídicas. Así también, encontramos otra clasificación que las enumera como fuentes de conocimiento y producción, en la que la primera sirve para el conocimiento del derecho positivo como la doctrina o los principios generales del derecho y las de producción son creadores del derecho tales como la Ley y el Reglamento; por último existe la clasificación de las escritas y las no escritas, siendo la primera de las mencionadas como es obvio la Constitución, la Ley, el Reglamento y la Jurisprudencia, y como las no escritas serían todos aquellos hechos que influyen en la creación del derecho tales como la costumbre y los principios generales del derecho. Finalmente no se debe confundir la fuente, que genera y origina el derecho, con la norma creada por ella, ya que la fuente es el medio de producción y en cambio la norma es el resultado.

2.1.2. LA LEY.

“Es un acto de autoridad que tiene como elementos característicos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Se distingue de los actos administrativos y jurisdiccionales, en cuanto que éstos son esencialmente concretos, particularizados e individualizados.”³⁴

La Ley es un producto de la función legislativa del Estado por órganos encargados de esa función, ya que la misma es eminentemente normativa en cuanto contenga reglas tendientes a regular la conducta de los sujetos, que se generen durante su vigencia siendo por lo tanto obligatoria e imperativa, en virtud de que sus disposiciones deben

³³ FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”, 37ª Edición, Edit. Porrúa, México, 1998, p. 99

³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”, 6ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 267.

cumplirse por las personas a quien va dirigida, aún en contra de la voluntad de los sujetos de derecho.

Para el maestro de Pina Vara, la Ley es "Una Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres para establecer los órganos necesarios para cumplimiento de sus fines..." "La Ley es una norma racional, no arbitraria ni caprichosa; encaminada al bien general, no al provecho exclusivo de una persona o de un grupo determinado de personas, más o menos amplio; y dictada por autoridad legítima, no por un poder incompetente."³⁵

De esta forma la Ley constituye el Acto del Poder Legislativo que de manera general, y obligatoria regula la conducta de las personas, por lo que en sentido formal es considerada una regla de derecho con independencia del órgano y procedimiento que le haya dado origen.

Es menester señalar que la Constitución es la fuente formal y directa más importante y de mayor jerarquía del Derecho Administrativo, así como de todas las ramas de la ciencia jurídica, ya que es la Ley suprema de un Estado, ya que de ella derivan normas jurídicas y principios que establecen lineamientos imperativos a que debe someterse la actividad estatal, tanto en la producción de normas jurídicas generales como en su ejecución y observancia, por lo que la Constitución es la base del sistema jurídico de nuestro país, dado que la actuación de las autoridades deben estar acorde a las directrices que en ella se establecen, ya que de lo contrario carecerían de toda legalidad.

Por ello, la constitución representa la fuente de mayor fuerza de nuestro sistema jurídico, y por tanto de nuestro Derecho Administrativo, ya que todas las normas administrativas de disciplina se derivan de ella, y las relaciones que regula están sometidas a su poder, es por eso que, para los estudiosos del derecho la Ley suprema en nuestro país es la Constitución y de forma inmediata se encontrarían las leyes consideradas como integrantes del ordenamiento jurídico.

³⁵ DE PINA Rafael, De Pina Vara Rafael, "Diccionario de Derecho", Vigésimo Séptima Edición, Edit. Porrúa, México 1999, p 355.

2.1.3. EL REGLAMENTO

El reglamento es considerado como otra fuente importante del Derecho Administrativo, el cual según la definición que nos da el jurista De Pina Vara, es..."Conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública."³⁶

El reglamento lo identificamos como un conjunto de normas generales, abstractas y obligatorias, expedidas por el Presidente de la República los Gobernadores de los Estados o el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, dentro de su ámbito de competencia, para facilitar el cumplimiento de la ley expedida por el Poder Legislativo, por lo que tiene características que lo diferencian de la ley, aunque presentan las mismas características en su contenido ya que no se refieren a sujetos en particular, ambas plantean presupuestos generales que serán de aplicación obligatoria a las personas que se adecuen a lo establecido en la norma. La diferencia en particular con la ley es que ésta es el producto de un proceso legislativo y el reglamento es expedido por una autoridad competente para este efecto, y sólo esa autoridad puede hacerlo, su finalidad es la de facilitar el cumplimiento de las leyes, asimismo, los reglamentos pueden ser de ejecución o de organización, dependiendo de que aclaren el contenido de una ley, o que establezcan la organización de un órgano o dependencia, tal es el caso de los reglamentos que se derivan de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo así una norma escrita de rango inferior a la Ley, toda vez que se expiden a modo de aclarar o desarrollar una Ley.

Una relación que existe con la ley y el reglamento son las que se derivan de su distribución de competencias, así en principio la puede regular la materia en la que se aboque, y el reglamento sólo puede regular la materia que no son tocadas por el legislador, así la Ley puede existir sin reglamento pero el reglamento no puede existir sin la ley.

³⁶ *Ibidem* p. 436.

No pueden dictarse reglamentos contrarios a las leyes, ya que no puede modificar, derogar o limitar la ley sin embargo, la ley no tiene restricciones respecto del reglamento, toda vez que si puede derogarlo, limitarlo o suplirlo.

2.1.4. LA JURISPRUDENCIA.

Otra de las fuentes importantes en el Derecho Administrativo es la Jurisprudencia, la cual la define el autor De Pina Vara, como "El criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un Tribunal supremo o de varios Tribunales superiores."³⁷

En nuestro país la jurisprudencia es fuente del derecho, dada la obligatoriedad que la misma tiene para los órganos jurisdiccionales, e incluso con base en ella las autoridades administrativas orientan su actuación, en tanto que de no hacerlo, el acto que llegaran a emitir sin apego a la jurisprudencia correría el riesgo de ser anulado.

De acuerdo a nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia comprende las resoluciones reiteradas por los tribunales, que por mandato legal son de observancia obligatoria. El Capítulo único del Título Cuarto de la Ley de Amparo dispone que en el Poder Judicial la Jurisprudencia puede ser establecida por la Suprema Corte en Pleno, por las Salas de ésta y por los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Artículo 192.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o Salas, es obligatoria para éstas en tratándose en la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, y los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan

³⁷ Ibidem. p. 340

sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia de Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.”³⁸

De lo anterior, es de mencionarse que la jurisprudencia en términos generales puede llegar a constituir formalmente una norma jurídica, es decir, aclara y fija el alcance de la Ley, cuando esta es oscura, dando solución a los casos no previstos por la propia norma jurídica, adaptándola al caso concreto evitando con ello la aplicación de injusticias, es por eso que renueva la vigencia de la ley, ya que hace más flexibles y duraderos sus preceptos, definiendo lo que el legislador quiso establecer en la ley.

Aunque formalmente la jurisprudencia no es creadora de normas jurídicas, es de considerarse que materialmente goza de los atributos de la ley, tales como la generalidad, la abstracción, la impersonalidad y la obligatoriedad, en cuanto a que debe ser observada imperativamente por los órganos jurisdiccionales.

Por lo antes expuesto es necesario recordar el significado de la jurisprudencia la cual deriva del latín *iurisprudentia*, que proviene de las raíces del *ius* que significa el derecho, lo justo, y *prudencia* que quiere decir previsión conocimiento. Para que se permita al ser humano conocer lo que se debe hacer o evitar.

2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

“La Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario y, según Colmeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición.”³⁹

³⁸ Ley de Amparo, Edit. Ediciones Fiscales Isef, Sexta Edición, México 2003, p. 61.

³⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Quinta Edición actualizada, Edit. Porrúa, México 1983, p.61

La Administración Pública consiste en el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo que quedan fuera los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial que realizan funciones administrativas.

La organización del Estado esta integrada por una serie de elementos que interactúan en un complejo sistema de atribuciones y competencias para delimitar el campo de acción por materia, grado, territorio y cuantía a fin de que la acción de sus componentes no interfiera entre sí, con una responsabilidad que le permite llevar a cabo sus actividades, de acuerdo con la habilidad y preparación de las personas que tiene a su cargo esta actividad.

Lo anterior es robustecido con la definición que proporciona De Pina Vara, "Conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos."⁴⁰

Para el maestro Delgadillo Gutiérrez, la Administración Pública es concebida como la organización político-jurídica de la sociedad, en un ente denominado Estado, concibiendo a este como una gran empresa, y los elementos materiales, tecnológicos y factor humano los cuales han combinarse y realizar la función correspondiente a cada uno realizan un aprovechamiento de ellos mismos para lograr los fines que le son propios o que deseen.⁴¹

Es por ello que el Estado tiene una organización y una estructura para conseguir sus fines, para lo cual requiere la organización de los elementos humanos y materiales, ordenándose en diferentes criterios de eficiencia apoyándose en la división del trabajo, la función administrativa que realiza el Estado consiste en tomar decisiones particulares, creadoras de situaciones jurídicas concretas a través del acto condición y de actos subjetivos, para la satisfacción de las necesidades de interés público. Por lo que no es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la Ley, la cual es un acto creador de situaciones jurídicas generales, sino que es necesaria una organización que ejecute esa ley, y que la concrete a casos particulares, adecuándola al tiempo modo y circunstancias de su aplicación.

⁴⁰ Op. cit. p. 60

⁴¹ Op. cit. p. 43

Por lo que el concepto de Administración Pública reviste varios sentidos, como lo son la acción o actividad, siendo material, lo orgánico, subjetivo y formal que se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo, a fin de lograr una tarea determinada, de interés público, concluyendo entonces que la Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con procedimientos idóneos que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares para quienes se persigue ese fin.

2.2.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS DIFERENTES CONCEPTOS.

La Administración Pública ha ido evolucionando a medida de las necesidades de la sociedad, ya que para que el Estado logre su cometido es necesaria la creación de nuevas oficinas, departamentos e inclusive Secretarías de Estado, las cuales tiene como finalidad principal satisfacer las necesidades que día a día van siendo mayores.

Desde tiempos remotos la Administración Pública ya existía, como menciona el maestro Miguel Acosta Romero, quien afirma que ya había en Grecia un Manual de jerarquía, así como en China que contaba con un manual de organización, asimismo, en la Edad Media y en el Renacimiento. Es por eso que el crecimiento de la sociedad así como sus necesidades, tienden a enfrentar en cada momento obstáculos que han ido superando gracias a los avances tecnológicos y científicos, a fin de cumplir su cometido.⁴²

A medida que el tiempo ha transcurrido se han dado diferentes conceptos de la Administración Pública, siendo la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, con miras a conseguir el interés público, creando una forma de organización con niveles de jerarquía contando con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.

Desde el punto de vista orgánico, la Administración Pública está constituida por el Presidente de la República y todos sus órganos centralizados, desconcentrados,

⁴² Op cit p. 61

descentralizados, empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos. Desde el punto de vista funcional, se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector para conseguir una finalidad determinada.⁴³

2.2.2. CONCEPTO DE BUROCRACIA.

La definición que De Pina Vara proporcionar al respecto es la siguiente: "Clase social constituida por los burócratas. Abusiva influencia de los funcionarios de la administración pública."⁴⁴

Por lo anterior, la palabra "burocracia", es un concepto que merece un lugar central en la teoría y especialmente en la crítica de la sociedad moderna, ya que este término nació con fuertes matices peyorativos y que se requirió el transcurso de un periodo relativamente largo para que se desarrollara una apreciación teórica adecuada de los imperativos que señalaba y de las funciones sociales que desempeñaba.

En los años que precedieron a la Revolución Francesa, todavía no había una concepción clara del Estado o de la nación como algo separado de la persona del rey, los funcionarios eran servidores del rey, no de la nación, los puestos del gobierno eran literalmente propiedad privada de los funcionarios reales, las finanzas de Francia se encontraban en las manos de hombres de negocios privilegiados y la Corona sólo podía controlarlos mediante el proceso legal ocasional, y no por una dirección administrativa.

La Revolución Francesa cambió drásticamente esta situación, pues los funcionarios franceses empezaron a formar una "burocracia" en un sentido moderno, ya que se convirtieron en servidores públicos, a quienes el Estado pagaba sueldos regulares y ante quien eran responsables.

⁴³ Ibidem. p. 64

⁴⁴ Op cit. p. 137

Así la burocracia comenzó a tomar otros matices, ya no de absolutismo, sino de cambios y dificultades sociales, en el siglo XIX, en Europa el gobierno se expandió hacia algunas áreas antes administradas por los denominados burócratas, que como ya se ha mencionado eran hombres de negocios a fines de la Corona, siendo tareas nuevas.

2.2.3. FUNCIÓN PÚBLICA.

La definición que algunos autores han manejado sobre este tema el más común es la que comprende el ejercicio que el Estado realiza para lograr su cometido, ya que el ejercicio del poder de este puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la función pública sólo puede ser la manifestación del ente estatal.

Por su parte, el maestro De Pina Vara la define como: Actividad dirigida en la realización de alguno de los servicios correspondientes al Estado, Municipio o, en general, a cualquier organismo público.⁴⁵

De igual forma el maestro Gabino Fraga manifiesta que la función pública es la relación que existe entre el Estado y los servidores públicos ya que dice lo siguiente: "Sin necesidad de entrar a discutir las diversas formas que adoptan las teorías civilistas sobre la función pública, deben descartarse todas ellas, en primer lugar por que el régimen que en principio de una manera natural conviene a las relaciones que en el Estado intervienen es el régimen de derecho público y en segundo lugar por que es la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, ...tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública."⁴⁶

⁴⁵ *Ibidem*, p.297

⁴⁶ *Op. cit.* p. 131.

En una opinión particular, difiero de la opinión del autor antes citado, y apoyo lo manifestado por el maestro Delgadillo Gutiérrez, ya que la relación que existe entre el Estado y los trabajadores, no es otra cosa que una relación meramente laboral, y la función pública es la manifestación del Estado a través de sus empleados, ya que al referirnos a la función pública, hablamos de la actividad o función de los individuos en el ámbito de sus competencias que la Ley les confiere a través de sus Órganos.

Es por eso, que al referirnos a la función pública, nos estamos refiriendo a la actuación de los individuos investidos de la competencia que la ley atribuye a los órganos, es decir a los empleados del Estado, comprendiendo entonces la manifestación externa del poder de este y no a la relación que existe con sus trabajadores.

En conclusión, los servidores públicos son las personas físicas que realizan los propósitos o metas que se trazan los órganos de la administración pública, por ello, su principal deber es la prestación eficiente del servicio público, en cumplimiento del cargo que se les ha confiado.

2.2.4. SERVICIO PÚBLICO.

Es menester hacer la aclaración que entre función pública y servicio público, existe una relación estrecha la cual debe diferenciarse, ya que como anteriormente se pudo analizar en el punto que antecede, la función pública es la manifestación del Estado, a través de sus empleados y el servicio público es la actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares sin propósito de lucro a satisfacer una necesidad colectiva de interés general, por lo que ésta no podría llevarse a cabo sin aquellos.

Lo anterior, es robustecido por el autor Delgadillo Gutiérrez, quien define el servicio público de la siguiente manera: "... el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el Estado o por los particulares conforme a las

disposiciones legales que la regula, para satisfacción de necesidades colectivas de interés general.⁴⁷

Al respecto, nos menciona algunas de las características esenciales del servicio público para poder identificarlo con mayor facilidad, las cuales son las siguientes:

“1. Es una actividad. Con lo que queda establecido que no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de un sistema normativo, de la acción que realizan los órganos de la Administración Pública.

2. General. El Servicio público es general en virtud de que es para todos los que lo solicitan y no sólo para algunas personas; por ello la prestación respectiva debe analizarse sin distinción alguna de individuos.

3. Uniforme. El carácter de uniforme o de igualdad, como también se le identifica, del servicio público, implica que las prestaciones que se hagan a los usuarios deben ser idénticas para todos los que se encuentren en igualdad de condiciones al solicitar el servicio.

4. Regular. El servicio público debe efectuarse de manera regular, es decir, con las condiciones preestablecidas en las reglas, normas y demás disposiciones aplicables, mismas que disponen la forma en que deberá ser prestado cada uno de los servicios públicos.

5. Continúa. La continuidad en los servicios públicos implica que estos deben realizarse de manera ininterrumpida. Este carácter se ha considerado de tipo esencial, en tanto que la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, que deben cubrirse con los servicios públicos, debe ser realizada de manera oportuna y eficiente, lo cual no es posible lograr si existe interrupción en la prestación de tales servicios.⁴⁸

Es por lo antes expuesto que, el servicio público es un elemento importante para que el gobierno pueda realizar sus funciones, ya que a través de este satisface las

⁴⁷ Op. cit. p.208.

⁴⁸ Idem

necesidades colectivas de los gobernados, pues de lo contrario, se carecerían de la mayoría de los elementos que el propio gobierno brinda para un pleno desarrollo social, cultural, político, y económico, un ejemplo de ello lo tenemos de forma cotidiana de entre los cuales podemos mencionar los servicios de comunicaciones y transportes, los de gas, los de alumbrado público, el servicio de limpia, los hospitales entre algunos otros.

Es por ello, que para que el Estado pueda proporcionar los servicios públicos, tiene la necesidad de establecer una organización, motivo por el cual existe una regulación de la prestación de los mismos, por lo que existen para su buen funcionamiento leyes que ha promulgado el Poder Legislativo, quien determina las directrices para la transformación, modificación y transformación del servicio público, a fin de que sea Ejecutivo Federal.

2.3. LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SUS DIFERENTES CONCEPTOS.

A través de los tiempos se le han dado varios calificativos a los servidores públicos, ya que a medida que los gobernados han determinado las funciones que aquellos desempeñan es como son considerados, es por eso que en este punto trataré de explicar los motivos que se han dado a través del devenir histórico los calificativos hasta el actual con el que han sido considerados a los empleados del Estado y mi posición al respecto, ya que legal y doctrinalmente, la denominación de la persona que presta sus servicios a favor del Estado, con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas, ha sido muy debatida al tratarse de emplear como sinónimo de empleado público, funcionario público, alto funcionario y burócrata; como veremos a continuación.

2.3.1. CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO.

El servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o local, de cualquier naturaleza, mediante un salario retribuido por parte del gobierno, estableciéndose en el artículo 108 del Título Cuarto de la Constitución Política Mexicana, quienes son considerados como servidores públicos.

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros 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 a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios."⁴⁹

Del texto anteriormente escrito, podemos considerar que el servidor público es toda persona física que tiene una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en el que preste sus servicios o se desempeñe, sujetándolo a un código de conducta establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contemplada en el artículo 8, el cual enumera las obligaciones que en todo momento debe observar en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos, en su artículo 2 hace referencia a lo estipulado en el artículo 108 Constitucional, al mencionar los sujetos a quienes considera como servidores públicos.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V., México 2004.

“Artículo 2.- Son sujetos a esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”⁵⁰

De esta manera, entendemos por servidor público a toda persona a quien se le provee de imperio, es decir, que tiene poderes propios de acuerdo a la función que desempeña para expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por el carácter representativo al participar en los actos públicos y para ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura.

Es de mencionarse que no obstante que el servidor público en el ejercicio de sus funciones cometiere una conducta ilícita, podrá ser sancionado conforme a la ley aplicable, siendo responsable política, penal, administrativa y civilmente, indistintamente como veremos más adelante.

2.3.2. EMPLEADO PÚBLICO.

Para poder distinguir en este punto la diferencia que existe entre el funcionario público y el empleado público, es menester comenzar diciendo que la misma puede ser casi invisible, por lo cual para poder diferenciar a uno del otro, es requisito acudir a la naturaleza jurídica que los vincula con el Estado, ya que según este criterio, la naturaleza de la relación que une al funcionario con la función es de Derecho Público, en tanto que la que liga al empleado con el Estado es de Derecho Privado, tal situación es inadmisibles, ya que la relación que sujeta a los empleados y en general a todos los servidores públicos es de Derecho Público, dado el contenido de la actividad estatal, es decir, de acuerdo al criterio derivado de la potestad de ordenar y ejecutar, los funcionarios tienen la facultad de mando, es decir de ordenar y los empleados solo tienen la de ejecutar lo ordenado.

Existiendo con esto una diferencia de jerarquías, por cuanto hace a la función que desempeñan unos y otros, siendo así los empleados públicos considerados como de base

⁵⁰ Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos.

o de confianza quienes no tienen la facultad de tomar decisiones de forma autónoma, sino mediante la autorización de su superior jerárquico.

Por lo anterior, el maestro Serra Rojas, señala como datos distintivos del servidor público que éste no tiene una atribución especial prevista en la ley y sólo colabora en la realización de la función que le corresponde, por las siguientes circunstancias:

- "a.- Por su incorporación voluntaria a la organización pública.
- b.- Por no participar en la formación y ejecución de la voluntad pública, al no tener carácter representativo.
- c.- Por hacer de su empleo su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera"⁵¹

2.3.3. FUNCIONARIO PÚBLICO.

Muchos autores han definido al funcionario público como aquella persona que representa al Estado a través del órgano del cual es Titular, así lo hace frente a otros organismos o ante los particulares, ya que goza de poderes propios para desempeñar su función, tales como ordenar y decidir, realizando una función de carácter externo que le es transmitida por la ley y que afecta la esfera jurídica de los particulares.

Es decir, el empleado público se caracteriza por su designación, que en la mayoría de los casos la realiza el Ejecutivo, y en otros por elección popular, su carácter representativo, que como ya se mencionó representa a un organismo institucional, que en el ejercicio de sus funciones se le otorga potestad propia, siempre al margen de la ley y por último, la permanencia.

En este orden de ideas podemos señalar que el funcionario expresa y participa en la formación de la voluntad de estatal, llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, que de manera permanente y regular mantienen una relación de servicio con el Estado.

⁵¹ Op. cit. 359

2.3.4. ALTO FUNCIONARIO.

Esta es una acepción ya en desuso, se tomó de la denominación que en esos términos empleaba nuestra Constitución al referirse al Presidente de la República, Secretarios de Despacho, Procuradores, Gobernadores, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diputados Locales y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a quienes como ya se señaló anteriormente actualmente se les denomina Servidores Públicos.

En esos mismos términos, se expresaba la abrogada Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, en donde se clasificaba en empleados públicos, funcionarios y altos funcionarios.

2.3.3. BURÓCRATA.

La palabra burocracia, etimológicamente deriva del francés *bureaucratie* y éste de *bureau*, oficina, escritorio y del griego *Kratos*, poder, de donde burocracia implicaría el poder tras el escritorio de los empleados públicos. Sin embargo, el vocablo burócratas actualmente se usa de manera despectiva, al grado que con ella se representa a una persona que siempre esta detrás de su escritorio, sin hacer nada, y si en cambio recibiendo su salario, bonos, premios.

Por último, cabe apuntar que se ha tratado de diferenciar las calidades de servidor público, empleado público, funcionario público, alto funcionario y burócrata, partiendo de características como:

a.- Las funciones que desempeñan unos y otros

Las funciones son distintas, por que siempre hay quien manda y quien obedece, o quien ordena y quien ejecuta, lo que no es suficiente para diferenciarlos, ya que existe una relación jerárquica, pero cada actividad tiene su valor.

b.- Temporalidad del empleo

Este aspecto tampoco tiene gran relevancia, pues es muy variada la antigüedad de las personas en sus cargos públicos.

c.- La forma en que es retribuido

No es posible hacer una distinción entre unos y otros conceptos antes analizados, porque todo trabajo de acuerdo a su naturaleza o importancia merecerá una retribución diferente.

d.- Su forma de designación

También, es muy variada la forma en que se designa a los servidores públicos de acuerdo al cargo que van a desempeñar.

e.- La normatividad que regula su actividad

Tampoco es suficiente para hacer distinto un concepto de otro, ya que no existe un ordenamiento legal que únicamente regule 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.

En conclusión, desde nuestro singular y particular punto de vista la distinción doctrinal entre servidor público con cualquier otra denominación, no tiene relevancia, pues en términos legales, todos serían responsables en la misma medida por la comisión de conductas contrarias a las disposiciones jurídicas que están siempre obligados a observar estrictamente.

Por lo tanto, la expresión "servidor público", es la más idónea para referirse a las personas físicas que prestan sus servicios a favor del Estado, además que con la misma se incluye a todos los trabajadores al servicio del Estado, sin realizar ninguna diferencia en razón a la dependencia o entidad en que labore, o indicar la naturaleza de la función que se desempeñara en cualquiera de los órganos del Estado, considerando que sería

apropiado reformar la Constitución Política Mexicana, en cuanto hace referencia a los Funcionarios y Empleados.

2.3.6. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN QUE SE ESTABLECE ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SERVIDOR PÚBLICO.

La doctrina administrativa esta muy dividida, con relación a determinar cual es la naturaleza jurídica que se genera entre el servidor público y el órgano público para el cual labora, es así que existen varias teorías que tratan de explicar este problema, mismas que expondremos a continuación, ya que algunas sostienen que se trata de un contrato que tiene matices de derecho privado ya que para ambas partes se crean derechos y obligaciones y otras que se trata de derecho público. Es así que existe tres teorías que tratan de explicar esta relación que nace entre el servidor público y la administración.

2.3.7. TEORÍA DEL ACTO UNILATERAL DEL ESTADO.

En el concepto del maestro Luis Humberto Delgadillo, "...la relación se da por un acto unilateral, ya que el servicio a prestar es impuesto unilateralmente por el poder público."⁵² Es decir, el acto condición se deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

De acuerdo a lo establecido en esta tesis, la relación del servicio se regula de manera unilateral por el Estado, quien no requiere del consentimiento del empleado público. Este criterio, es cuestionado por el autor antes citado, al señalar que dicha situación sería violatoria del artículo 5º de nuestra Carta Magna, en el que se expresa:

"... En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y el de los jurados, así como el

⁵² Op. cit. p. 145

desempeño de los cargos concejales y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale."⁵³

Algunos tratadistas han manejado que esta teoría tiene tintes de derecho civil en lo concerniente al contrato de adhesión, ya que el sujeto se adapta a lo ya establecido, no siendo aplicable para nuestro caso, en virtud de que el servidor público tiene la libre decisión de aceptar o no ser empleado de la administración pública, por lo tanto no es obligación de ninguna persona prestar sus servicios o incorporarse a la función pública.

2.3.8. TEORÍA CONTRACTUAL.

Por virtud de ella, se sostiene que el vínculo que se origina entre el Estado y sus empleados es resultado de la participación de "ambas voluntades"; posición que se le critica porque en la idea tradicional de un contrato, el Estado como ente Jurídico carecería de voluntad propia.

Al respecto esta tesis no es aceptable por el maestro Acosta Romero, al referirse a lo siguiente: "...hay desigualdad entre los sujetos de la relación: la función o el empleo público no son bienes que estén en el comercio; la reglamentación jurídica de esta relación precede a su existencia y no puede derogarse por mutuo consentimiento."⁵⁴

Por lo anterior, no existe tal contrato administrativo, ya que no intervienen las voluntades de las partes para poder modificar los intereses de la relación, llámese derechos u obligaciones para unos u otros.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, S.A. de C.V., México 2004.

⁵⁴ Op. cit. p. 698

2.3.9. TEORÍA DEL ACTO CONDICIÓN.

Esta corriente doctrinal es la más aceptada, ya que la concurrencia de la voluntad de las partes es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, previamente determinado por la ley, el cual no se puede modificar por el interés de cualquiera de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso específico.

Ya que establece que a decir del maestro Serra Rojas: "El acto condición deriva de la voluntad del Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso en particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida."⁵⁵

2.3.10. TEORÍA DEL ESTATUTO LEGAL Y REGLAMENTARIO.

"Las relaciones del Estado con sus trabajadores, se regulan de manera estatutaria o reglamentaria. Los derechos y obligaciones de los servicios públicos se fijan en las leyes y reglamentos. Es un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión."⁵⁶

En la práctica, el vínculo entre el Estado y el servidor público tiene origen en un nombramiento, en la mayoría de los casos; en algunos otros es consecuencia de la elección popular y democrática, como sucede con el Presidente de la República.

De todo lo hasta aquí analizado, podemos señalar que los órganos de gobierno se conforman de dos elementos: uno de carácter objetivo y otro subjetivo. El primero, atiende a un conjunto de atribuciones que la ley le confiere y que determinan su competencia, misma que deberán ejercer en nombre y representación del Estado, el que a su vez

⁵⁵ Op. cit. p. 371

⁵⁶ Idem

realizará sus funciones o actividades a través de los diferentes órganos que lo conforman y que por medio de leyes, el Estado confiere a éstos las atribuciones que les corresponden ejercer para la satisfacción de las necesidades colectivas.

El elemento subjetivo, se representa por los individuos, esto es, los servidores públicos, quienes deben cumplir con las atribuciones que legalmente les han sido conferidas por los órganos que representan.

Por otro lado, la Administración Pública Federal, desde el punto de vista formal, es parte integrante de uno de los Poderes de la Unión, el Ejecutivo, cuyo titular es el Presidente de la República. A quien de manera explícita se le marcan sus facultades y obligaciones en el artículo 89 constitucional, contando para el desarrollo de las mismas del aparato gubernamental que se conoce como la Administración Pública Federal, la cual esta, regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nada más cabe agregar, antes de finalizar este punto, que no deben confundirse el órgano de la administración, con su Titular, toda vez que el primero es una creación jurídica, que no cambia en tanto no se modifiquen las disposiciones legales que lo regulan. En cambio, el Titular, siempre será una persona física, que tiene aunado a la satisfacción de sus necesidades, la obligación de dar cumplimiento a los requerimientos colectivos que persigue el Estado. El servidor público, siempre corre el riesgo de ser sustituido en cualquier momento por otra persona y no por esa circunstancia se ven alteradas las funciones del órgano estatal.

2.4. EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Diversos autores han dado una definición particular al Acto Administrativo, coincidiendo todos en que se le denomina Acto Administrativo a la declaración unilateral de la voluntad, conocimiento o juicio, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, como sucede en los convenios y en los contratos en particular, siendo la expresión de la voluntad legal de la autoridad suficiente para la creación del acto administrativo.

Por lo antes expuesto, se puede señalar que para que se considere un acto administrativo como tal, sólo basta la voluntad de la autoridad administrativa, aunque, sin lugar a dudas existen actos administrativos producidos a petición de los gobernados, sin embargo, ello no implica que al acto sea bilateral, puesto que la voluntad del particular no concurre como un elemento de creación del mismo, en tanto que no discute e interviene en la estructuración del acto, por lo que es evidente que esa voluntad del particular ha servido únicamente para provocar la actividad del órgano administrativo como más adelante se señalara.

De acuerdo a la Teoría General del Derecho, existen actos y hechos jurídicos que pueden estar regulados por el propio derecho o no, ya que si lo están producen efectos jurídicos. Siendo por lo tanto para poder diferenciar un acto de un hecho jurídico, primeramente identificar si existe la manifestación de la voluntad del hombre ya que en el hecho no interviene pero produce efectos jurídicos, como un ejemplo muy significativo se puede mencionar cualquier manifestación de la naturaleza como la muerte o un huracán. En el acto si interviene la voluntad humana, debido a que se quiere y se acepta el resultado, es por ello que para poder dar una definición del presente tema, debemos de retomar lo expuesto en el tema de servicio público, en el que se dijo que el Estado para poder realizar su cometido a favor del bien común lo realiza a través del servicio público conforme a las disposiciones legales, cabe hacer mención que estas no podrían llevarse a cabo sino mediante decisiones o actos administrativos.

La definición del maestro Acosta Romero que nos da al respecto es la siguiente: "Es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".⁵⁷

Asimismo, Delgadillo Gutiérrez retoma la definición del autor antes mencionado; por su parte Andrés Serra Rojas, describe el Acto Administrativo como "una declaración unilateral, concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la

⁵⁷ Op. cit. p. 376 y 377

Administración Pública y crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general".⁵⁸

De los anteriores conceptos, podemos advertir que ambos coinciden en cuanto a la forma de ejecutarse el acto y la finalidad del mismo, puesto que en las dos se puede apreciar que es una manifestación unilateral, por que se requiere la expresión de un sujeto, no siendo indispensable la voluntad de otro, a diferencia de un contrato o convenio en materia civil, siendo sólo necesaria la voluntad de la autoridad, haciéndolo de forma externa, es decir, manifestando su potestad; la decisión de la autoridad competente se manifiesta a través del titular del órgano competente; produciendo consecuencias para los particulares, como puede ser la concesión, la dispensa, la sanción, entre otras.

2.4.1. CLASIFICACIÓN.

De lo anteriormente señalado, podemos advertir que la mayoría de los autores coinciden al dar una definición del acto administrativo, aunque su clasificación difiere en algunos aspectos, siendo de una forma personal la más entendible la aportada por el maestro Delgadillo Gutiérrez, ya que clasifica los actos administrativos en varios rubros como son por el ámbito de su aplicación en internos y externos, siendo los primeros los que su existencia se manifiesta dentro de la misma administración, no produciendo efectos respecto de los particulares, y los segundos trascienden la esfera de la administración, es decir a las que corresponde prestar los servicios a su cargo y las de ordenar y controlar la acción de los particulares.

Por la naturaleza de la decisión, los cuales pueden ser de resolución o de ejecución. Por las voluntades que intervienen, siendo simples o complejos, en los primeros de los mencionados el emitido por un sólo órgano, y complejo cuando intervienen varios órganos de la Administración Pública, identificados respecto de una misma materia con un mismo fin. Por el margen de libertad de su creación, considerados como los reglados aquellos en los que la autoridad debe emitir necesariamente cuando se dan los supuestos que la norma establece, es decir, las leyes administrativas determinan en forma concreta como

⁵⁸ Opc cit. p. 224.

debe actuar la Administración, contrario a los discrecionales en donde la ley deja a la Administración la libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no en que momento debe abstenerse o debe obrar, siempre y cuando se respete un interés legítimo que no debe transgredirse y una finalidad que debe respetarse. Por los efectos que produce ya sea limitando o aumentando la esfera de jurídica de los particulares, como ejemplo de los actos administrativos que aumentan los derechos de los administrados encontramos las ordenes de dar, hacer o no hacer traducidas a mandatos o prohibiciones, la expropiación, el decomiso y la sanción, y como los que benefician o aumentan encontramos la concesión, la autorización de licencias, la dispensa y la admisión de una persona a una institución. Por lo que hacen constar como un claro ejemplo, podemos mencionar las certificaciones, registro de documentos en un registro público, notificaciones y publicaciones.⁵⁹

2.4.2. ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS.

Como ya ha quedado expuesto el acto administrativo es un acto de la Administración pública, con el propósito de buscar el bien común, produciendo consecuencias jurídicas, es decir, un efecto de derecho, el cual para que se perfeccione debe de contener ciertos elementos que le den forma y validez, siendo estos como elementos subjetivos, objetivos y formales, según lo señala el maestro Delgadillo Gutiérrez.

Siendo el elemento Subjetivo, el integrado por el órgano administrativo que emite el acto, el cual debe reunir los requisitos que la ley establece, es decir, por un sujeto de la Administración Pública como el Titular del órgano emisor, asimismo, para que el acto administrativo tenga validez, debe de contar con dos elementos que son la competencia y la voluntad, siendo la competencia las facultades que el ordenamiento jurídico otorga a las unidades administrativas, en razón de materia, grado, territorio, tiempo y cuantía y la voluntad es considerada como la intención que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en ejercicio de su función.

⁵⁹ Op. cit. p. 171 a 173

Los elementos objetivos son el objeto, el motivo y el fin, en donde el objeto es la materia o contenido del acto, es decir, los derechos y obligaciones que el órgano administrativo establece, y debe contener como requisitos que sea lícito, posible y determinado o determinable. El motivo debe estar constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, y el fin es el propósito que se persigue con la emisión del acto.

Los elementos formales del acto deben estar integrados por la observancia del procedimiento preescrito para la elaboración del acto, su expresión y su comunicación a los interesados, la observancia del procedimiento es un aspecto importante para la integración de la voluntad administrativa, sobre todo con respeto de los derechos del particular, que de no llevarse a cabo de acuerdo con lo previsto por la ley, dará lugar a la ilicitud del acto por "vicios del procedimiento". Sobre el particular el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece cuales son los elementos y requisitos del acto Administrativo, siendo los siguientes:

- I. "Ser expedido por órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, previsto por la ley,
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado y motivado;
- VI. (Se deroga)

- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;
- XI. (Se deroga)
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completos de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido diciendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.⁶⁰

Para Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, las características de los actos administrativos son las siguientes:

La validez y eficacia, siendo la validez que deriva de una presunción que la ley establece a favor de los actos de la autoridad, es decir, que el acto debe de cumplir con los requisitos formales establecidos en la ley y por lo tanto tiene una existencia jurídica

⁶⁰ Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Coedición Interamericano de Capacitación Tecnológica, S.A. de C.V., y RAE Ediciones Legales, México, 2002.

plena y la eficacia es aquél que se realiza jurídica y materialmente, para lo cual necesita una serie de actos subsecuentes o posteriores, señalando que se puede realizar.

La ejecutividad y la ejecutoriedad difieren entre sí, ya que la ejecutividad consiste en que el acto administrativo produce todos sus efectos jurídicos, y por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario y la ejecutoriedad, es la posibilidad de que la Administración, por sí y ante sí, haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad, por lo tanto el acto administrativo es ejecutivo en razón de que la ley faculta a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin necesidad de la participación de otro poder.

Es necesario señalar que una persona que se sienta que el acto esta contrario a derecho o que viola sus garantías, puede solicitar la suspensión del mismo, siempre y cuando la ley así lo permita y autorice expresamente, lo cual en forma general es por causa de la interposición de un medio de defensa, como ejemplo se puede mencionar lo establecido en el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece lo siguiente:

"Artículo 27.- La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

.."

2.4.3. PETICIÓN CIUDADANA.

Es un derecho reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los ciudadanos, por el cual pueden recurrir ante las autoridades en demanda de algo que consideren justo y conveniente, siendo atendida dicha petición por la autoridad a la que se lo solicitó a la brevedad posible, asimismo, en cumplimiento a lo anterior, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente denominada Secretaría de la Función Pública, vigilará la atención de todas aquellas peticiones que presenten los particulares o los servidores públicos a cada una de las dependencias.

El artículo 47 fracción III numeral 1 y IV, inciso c), numeral 1 del Reglamento Interior de la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, faculta a los Titulares de los Órganos Internos de Control y de las Áreas de Quejas para recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones conferidas a los servidores públicos y gestionar las peticiones sobre los trámites y servicios, así como darles seguimiento.

Conforme a lo anterior en el artículo 63 numeral I, del actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, las quejas denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios pueden ser, las que implican una presunta responsabilidad por actos u omisiones de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, denominadas por la Ley de la materia como quejas y denuncias.

Por lo que al no existir en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos una diferenciación entre un concepto y otro, así como tampoco se hace distinción para su trámite, la anteriormente citada Secretaría en concreto la Dirección General de Atención Ciudadana, ha establecido una diferenciación entre ambos términos para fines administrativos.

2.4.4. QUEJAS.

"Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad."⁶¹

De la definición anterior, podemos deducir que la queja interpuesta por un particular o un servidor público es aquella que tiene como finalidad hacer del conocimiento a la autoridad una posible afectación a su persona o sus bienes por parte de un servidor público en el ejercicio de sus funciones, por hacer algo que se encuentra prohibido o dejar de hacer alguna actividad que tiene la obligación de realizar, como las numeradas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

⁶¹ Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, Secretaría de la Función Pública.

2.4.5. DENUNCIA.

“Manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.”⁶²

Como se puede apreciar la única diferencia entre la queja y denuncia es que la primera es interpuesta por la persona que se siente afectado de forma directa por la determinación de una autoridad o un servidor público en el ejercicio de sus funciones y la segunda es interpuesta por cualquier persona.

Ambas tienen elementos o características que deben de contener para su buena integración, siendo los siguientes:

Las quejas y denuncias deben reunir los requisitos de existencia y validez conocidos como de fondo y forma, conformando los primeros la voluntad u objeto y los segundos la capacidad, ausencia de vicios y legalidad.

Los elementos de existencia (fondo)

- a) Voluntad: entendida como el albedrío que se manifiesta en forma expresa a través de la queja o denuncia.
- b) Objeto: es la presunta conducta irregular en que incurre el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Elementos de validez (forma)

- a) Capacidad: se requiere que la queja o denuncia sea interpuesta por personas en pleno uso de sus facultades y en ejercicio de sus derechos.
- b) Ausencia de vicios: que la manifestación se encuentre exenta de error, dolo o violencia.

⁶² Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, Secretaría de la Función Pública.

c) Legalidad: que se formule con apego a la ley.

La captación de quejas y denuncias deberá hacerse por el servidor público encargado para ello y contener los siguientes requisitos mínimos:

a) Datos del Quejoso o Denunciante.

Deberán precisar con exactitud los datos generales del ciudadano, con la finalidad de identificarlo y hacerle llegar la información respecto del trámite de su petición hasta su conclusión.

- Nombre completo.
- Edad.
- Domicilio particular (localidad, entidad federativa)
- Teléfonos en donde se le pueda localizar a él o su representante.
- Nacionalidad.
- Estado civil.
- Grado de estudios y ocupación.
- Documento oficial que dé constancia legal de su identidad.

En el caso de que la autoridad perciba que el ciudadano teme proporcionar sus datos, se le debe tratar de convencer de la importancia de contar con sus generales, informándole que no correrá riesgo alguno ni molestias indebidas, conforme a la salvaguarda contemplada en el artículo 8 fracción XXI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando la gravedad del asunto lo amerite, es conveniente dejar este tipo de datos para el final de la captación, ya que solicitarlos al inicio puede causar molestia e incomodidad al ciudadano.

En caso de que el ciudadano cuente con representante, éste, deberá acreditar su personalidad, a través de los medios de los .

b) Datos del servidor público involucrado

A fin de identificar claramente al servidor público, es recomendable preguntar:

- El nombre del servidor público.
- Cargo que desempeña.
- Dependencia, entidad o corporación a la que pertenece.
- Lugar de adscripción y número de gafete.
- En el caso de contar con la identificación del servidor público o cuando ésta resulte imprecisa o incompleta, se solicitará la media filiación consistente en: sexo, estatura, edad aproximada, compleción, color de ojos, cabello y piel, tipo de boca, cejas y nariz, así como señas particulares y, en su caso color de uniforme y particularidades, descripción del vehículo, tipo de trámite o servicio que originó la queja o denuncia.

Protesta de ley al compareciente para conducirse con verdad en lo expuesto; haciéndole saber el delito y las penas en que incurre al declarar con falsedad ante una autoridad distinta a la judicial, en términos de lo que establece el artículo 247, fracción I, IV del Código Penal Federal, con excepción de los testigos que le correspondería la fracción I.

c) Narración de los hechos.

Se realizará en primera persona, evitando incluir apreciaciones subjetivas, vagas e imprecisas y deberá contener:

Tiempo: día y hora precisa o aproximada de los hechos;

Lugar: sitio específico donde se realizaron;

Modo o circunstancia de ejecución: narración progresiva y concreta de los hechos, se explicará con detalle el orden en que acontecieron, el trámite o servicio realizado, nombres de las personas involucradas y su participación (promoviente, acompañantes, servidores públicos o personas presentes).

d) Las pruebas.

Vincular las pruebas que pueden allegarse a la narración de los hechos, la forma en que sucedieron, la secuencia, los involucrados (ciudadano, acompañante, personas ajenas presentes y servidores públicos) y su intervención.

Se debe informar también que aún en el caso de no contar con dichas pruebas, la queja o denuncia será admitida.

Ratificación

El compareciente podrá ratificar lo manifestado y firmará al calce y margen para constancia, sin que dicha ratificación sea requisito para su trámite. Ninguna queja o denuncia se archivará por falta de interés jurídico o desistimiento del ciudadano, es decir, una vez iniciada la investigación para comprobar la presunta responsabilidad del servidor público, se seguirá de oficio la misma.

Firma del acta

Al término del acto, se recabará la firma del personal actuante y los testigos de asistencia. Si éstos no pueden hacerlo, por cualquier causa, se asentará la razón de ello y estamparán su huella digital.

Entrega de constancia de declaración de queja o denuncia

Se entregará al compareciente una constancia de su declaración o se le hará saber el número de folio, a efecto de que esté en posibilidad de requerir información sobre el trámite de la queja o denuncia. Deberá asentar correctamente el nombre del ciudadano, ciudad, fecha, nombre del receptor responsable y dependencia receptora, manifestándole al ciudadano que en los teléfonos que contiene el acuse de recibo podrá solicitar información respecto del avance de su petición sin costo alguno.

2.4.6. MEDIOS DE CAPTACIÓN Y PARTICULARIDADES DE LA QUEJA Y LA DENUNCIA.

Como es de observarse en el punto que antecede, será responsabilidad del Órgano Interno de Control, verificar que las quejas y denuncias reúnan los elementos descritos, es decir, que exista la voluntad libre del interesado, sea persona física o moral siempre que la primera no se encuentre afectada de sus facultades mentales o en estado de interdicción; así como que esa voluntad se manifieste con la formulación o presentación de la queja o denuncia, y, que se formule con el propósito de hacer del conocimiento de la autoridad la conducta presuntamente irregular en que incurrió un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, señalando las circunstancias de tiempo, lugar y modo de ejecución, con el fin de generar efectos de derecho.

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en relación con el artículo 31, fracciones III y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, deberán contar con unidades de atención ciudadana que faciliten la presentación de quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios; las cuales se recibirán a través de los siguientes medios de captación:

Directa: Es la recepción que se proporciona a los interesados de manera personal en los módulos y oficinas que operan en las diversas instancias de la Secretaría de la Función Pública, en dependencia y entidades, Procuraduría General de la República y consulados mexicanos en el extranjero.

Telefónica: Es la recepción por esta vía de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios. La Dirección General de Atención Ciudadana, cuenta con un Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), quien tiene la responsabilidad de enlazar telefónicamente a los interesados en la presentación de una queja, denuncia o petición sobre los trámites y servicios, en sus Órganos Internos de Control, cuando las mismas se ubiquen dentro del ámbito de su competencia.

Medios electrónicos: Es la recepción por fax, internet o cualquier otro medio de esta naturaleza, la Dirección General de Atención Ciudadana o el Órgano Interno de Control de cada dependencia, revisará diariamente el correo electrónico a fin de identificar e integrar las quejas, denuncias o peticiones sobre los trámites y servicios captadas y respaldar dicha información en una base de datos para su seguimiento y control.

Para este medio de captación el Órgano Interno de Control, deberá instalar una página web que contenga información necesaria para la presentación de quejas, denuncias y peticiones, en su caso, a fin de integrarlas y proceder a darles el trámite.

Correspondencia: Es la recepción mediante los servicios de correo o mensajería.

Buzón: Es la recepción que se lleva a cabo en los buzones instalados en las dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, dicha recopilación deberá efectuarse en periodos no mayores de 15 días hábiles por los Órganos Internos de Control.

Cabe señalar que para poder contar con los elementos mínimos de procedibilidad de una queja o denuncia que se interponga en contra de un servidor público, sería indispensable que la persona que toma los datos para poder iniciarla, fuera una persona que se encuentra desempeñando sus funciones en la misma dependencia, ya que en ocasiones son captadas vía telefónica a través del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía, que para tales efectos cuenta la Secretaría de la Función Pública, desconoce cuales son estos elementos mínimos, lo que ocasiona que una vez que se remite a la dependencia correspondiente, se solicite de nueva cuenta a los promoventes aquellos datos que fueron omitidos en la captura, provocando con ello un retraso en la investigación.

Finalmente, la Dirección General de Atención Ciudadana ha clasificado, otras peticiones por parte de los particulares o servidores públicos, como aquellas que se encuentran vinculadas con la calidad de trámites y servicios gubernamentales.

Son las manifestaciones efectuadas con relación a deficiencias en la prestación del servicio o al mejoramiento del mismo, así como algún requerimiento específico sobre la realización de trámites, de la siguiente manera:

- a) Seguimiento de Irregularidad. Manifestación con relación a deficiencias, anomalías o a irregularidades en la realización de trámites o en la prestación de un servicio por parte de la Administración Pública Federal, que requieran la instrumentación de acciones preventivas para evitar situaciones similares.
- b) Sugerencia. Propuesta que se presenta con el fin de corregir, agilizar y mejorar la calidad de los servicios públicos y trámites federales.
- c) Solicitud. La que se realiza con el propósito de requerir la prestación o ampliación en la cobertura de un servicio, o atención de una necesidad en particular.
- d) Reconocimiento. El que se expresa respecto de la actuación de uno o varios servidores públicos o de un área administrativa de la Administración Pública Federal por la calidad de la atención brindada o del servicio prestado.

CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD

Para adentrarnos en el presente capítulo acerca de las clases responsabilidades en que puede incurrir un servidor público en el ejercicio de sus funciones, es menester recordar quienes son considerados como tales, ya que como se mencionó en el capítulo que antecede, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, señalando en el citado numeral, a quienes se les debe dar esa calidad. Por lo que retomando lo señalado en el capítulo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente.

De lo anterior, el principio básico por excelencia que rige las funciones de los servidores públicos se traduce a que cualquiera que sea su rango, puesto o comisión, solo podrá ejercitar las funciones que la ley le confiera y al contrario sensu, deberá abstenerse de realizar actos no autorizados por la ley, ya que su función deberá estar encaminada a salvaguardar la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo o comisión.

"El término responsabilidad deriva de las voces latinas *res* y *spondere*, responder de la cosa, de la prestación. El concepto de responsabilidad presupone el previo incumplimiento de una obligación, aún y cuando el vocablo proviene del latín *respondere* que significa "estar obligado". Es responsable no el que está obligado, sino quien incumple una obligación."⁶³

Por su parte el maestro De Pina Vara, la define de la siguiente manera: "Es aquella a que están sujetos los funcionarios o empleados públicos por la infracción de las disposiciones administrativas referentes al ejercicio de su actividad en relación con el servicio que les esta encomendado, siempre que los actos realizados no revistan carácter delictivo"⁶⁴

De lo anterior podemos, concluir que la responsabilidad como tal, es considerada un concepto fundamental del Estado, en virtud de constituir un mecanismo insustituible, en cualquier ámbito normativo, para lograr una verdadera defensa de los derechos del gobernado.

3.1.1. IMPUTABILIDAD

El concepto de responsabilidad se vincula íntimamente con el de imputabilidad o referibilidad al sujeto responsable del hecho dañoso que hay que reparar. Implica la existencia de una persona a quien puede atribuirse la actividad que ha lesionado un interés jurídico protegido.

El criterio de imputación puede estar determinado por una referencia de diferente índole, pero que deberá ser efectiva para hacer real la seguridad jurídica que debe existir necesariamente.

La imputación es un fenómeno jurídico consistente en la atribución a un sujeto determinado del deber de reparar el daño, en base a la relación existente entre él y la víctima.

En la hipótesis particular que analizamos, el criterio de imputación se basa en el cargo o función que desempeña el agente al que se atribuye la responsabilidad.

⁶³ MOGUEL CABALLERO, Manuel, La Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado."

⁶⁴ DE PINA Rafael, De Pina Vara Rafael, op cit, p. 443

3.1.2. CLASES DE RESPONSABILIDAD

Todo servidor público esta sujeta a un código de conducta establecido en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de esta manera cuando un servidor público incumple alguna de las disposiciones en el citado artículo numeradas, puede lesionar valores protegidos por las leyes penales, civiles, así como si en el desempeño de su empleo, cargo, o comisión afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a una responsabilidad política, y la más común es aquella que por incumplimiento de los principios de legalidad, lealtad, imparcialidad, honradez y eficiencia en el ejercicio de sus funciones y de la misma función pública de cada institución, la naturaleza es de carácter administrativo.

De lo anterior, podemos aducir que, independientemente de los tipos de responsabilidades en que el servidor público en el ejercicio de sus funciones puede incurrir frente al Estado o a los particulares, así como si con su conducta produce un daño o perjuicio en el patrimonio de estos, se esta ante la obligación de resarcir el mismo, conforme al principio de la lex Aquilia de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", lo anterior encuentra su fundamento legal en el artículo 1910 del Código Civil Federal.

3.1.2.1. RESPONSABILIDAD POLÍTICA

El marco Constitucional se encuentra contenido en los artículos del 108 al 114, proporcionándose en el citado artículo 108, aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para los efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Titulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 109 se brinda las bases constitucionales para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad; conteniendo además el fundamento del juicio político (fracción I), así como el fundamento para poder iniciar un procedimiento en materia penal en contra de un servidor público (fracción II y III), en su último párrafo

faculta a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad.

"Artículo 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

...

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal, y

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

...

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo."⁶⁵

En el artículo 110, se señalan los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político siendo los siguientes:

"Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista, S.A. de C.V., México 2004.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, El Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades, y asociaciones asimiladas a éstas y de fideicomisos públicos."

Actualmente la responsabilidad política ya no se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día trece de marzo de dos mil dos, cuya vigencia dio inicio a partir del catorce del mismo mes y año, que es sucesora de la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en este nuevo ordenamiento legal, se excluye la responsabilidad política de los servidores públicos, por lo tanto al haber desaparecido la figura de juicio político, se considera una legislación meramente administrativa.

No obstante ello, en la propia Constitución Política se establece en el artículo 110 que se impondrá mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole, a los servidores públicos que se indican en el siguiente párrafo, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho, pueden ser sometidos a juicio político los Senadores y Diputados Federales, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los integrantes de los Consejos de la Judicatura, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero común en el Distrito Federal, los Titulares de organismos descentralizados de empresas de participación estatal mayoritaria y de fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Estadales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones a la constitución y a las leyes federales, para aplicar las sanciones mediante juicio político la Cámara de Diputados procederá a la

acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y escuchar al inculcado. Conociendo de la acusación, la Cámara de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado”.

Como ha quedado precisado en líneas que anteceden, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se dividen en cuatro, esto es la responsabilidad política, penal, administrativa y civil.

Concluimos que la Responsabilidad Política, que origina o da comienzo al juicio político tiene dos acepciones una legal y otra teórica; la primera de ellas enmarcada en el artículo 7° de la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que señalaba los motivos por los cuales se cae en responsabilidad y estos redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y en su buen despacho:

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

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

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que 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 en la legislación penal.”

De igual forma, se prevé en el artículo 109 fracción I, de la Constitución que dice: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con lo siguiente:

I.- Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 constitucional a los servidores públicos señalados en el mismo precepto cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En dicho precepto legal se señala quienes podrán ser sujetos de juicio político y en el artículo 114 párrafo primero “El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”

La segunda acepción que es la teórica, señalaremos que se incurrirá en responsabilidad política cuando un servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, cometa actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Cabe señalar que no todos los servidores públicos están sujetos a responsabilidad política, ya que dependiendo del empleo, cargo o comisión, además del tipo de responsabilidad, para lo cual hay que remitirse al artículo 110

constitucional, por lo tanto, sólo pueden ser sujetos de juicio político los servidores públicos que determina el artículo 110 constitucional, como vimos anteriormente y algo muy importante es el resaltar que el Presidente de la República, carece de Responsabilidad Política, para efectos de dicho precepto legal.

3.1.2.2. RESPONSABILIDAD PENAL.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos, esta encuentra su fundamento en al artículo 109 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 212 al 222 del Código Penal Federal, en el que se establecen los delitos en los que pueden incurrir en el ejercicio de sus funciones siendo estos:

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

Teniendo como sanción para los servidores públicos que incurren en alguno o algunos de los delitos citados, privación ilegal de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, inclusive el decomiso de los bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Es indispensable señalar que en materia penal, existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, como se enumera en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo, siendo este el llamado fuero constitucional.

Entendiendo como fuero la exención o privilegio otorgado a alguna persona o clase social y como inmunidad el privilegio concedido a los Jefes de Estado, y agentes diplomáticos por virtud del cual no pueden ser sometidos a la jurisdicción de los tribunales de los países en que ejercen sus funciones.

Por lo anterior, esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, traduciéndose en que no se puede proceder penalmente contra aquellos funcionarios sin previa autorización de la Cámara de Diputados, a la cual se le denomina Declaración de Procedencia.

Es importante resaltar que los servidores públicos de mayor jerarquía gozan de las citadas prerrogativas y por lo tanto, les es benéfico al momento en que comenten algún ilícito, ya que como ha quedado precisado anteriormente, primero tiene que llevarse a cabo el procedimiento de declaración de procedencia o desafuero, y posteriormente, en caso de que resulten responsables, quedan a disposición de la autoridad penal competente, para ser juzgados, excepcionalmente el Presidente de la República Mexicana, quien en su caso, es juzgado penalmente directamente por la Cámara de Senadores.

El procedimiento que debe seguirse para la declaración de procedencia, es similar al correspondiente para el juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados, por lo que los servidores públicos que gozan de fuero constitucional, son aquellos que se encuentran citados en el artículo 109 de nuestra Carta Magna; una vez que se resuelve que se puede proceder en contra del servidor público implicado, éste quedará separado de forma inmediata de su empleo, cargo o comisión, quedando sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes; y en caso contrario, no habrá lugar al procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional antes referida.

Por lo que hace al servidor público de mayor jerarquía en nuestro país, es decir el Presidente de la República, es de señalarse que el artículo 108 de la Constitución Política, limita el alcance de la responsabilidad penal exigible, durante el tiempo de su encargo a los delitos graves del orden común, los que se especifican en las legislaciones penales correspondientes o por traición a la patria, por lo que entonces no puede ser acusado por alguno de los delitos señalados con antelación.

En conclusión la responsabilidad penal se regula por la ley suprema en sus dispositivos 109 fracción II, 111, 112 y 114 párrafo segundo y entendemos por responsabilidad penal como la resultante de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, en los términos de la legislación aplicable.

3.1.2.3. RESPONSABILIDAD CIVIL.

La responsabilidad civil, o también denominada patrimonial, es la que se configura por conducto de la obligación de cubrir los daños y perjuicios ocasionados por servidores públicos con motivo de sus actividades oficiales, ya sean a las entidades a la que pertenecen, o a los particulares.

Es de señalarse que aunque en el Título Cuarto de la Constitución no se regula expresamente la responsabilidad civil, de manera indirecta se alude a ella, pues en su artículo 111, al determinar los sujetos de declaración de procedencia por responsabilidad penal, se refiere a la responsabilidad civil, al disponer que en demandas del orden civil que se establecen en contra de algún servidor público, no se requerirá de dicha declaración, es decir, que en materia de responsabilidad civil en que incurran los servidores públicos de alta jerarquía, no cuentan fuero.

Para el maestro Serra Rojas "La responsabilidad civil de los funcionarios presenta en la realidad administrativa diversas formas: según la persona lesionada y que reclame la reparación al funcionario, sea un tercero o el propio Estado. No se debe actuar lo mismo contra un ministro, que contra un mozo de una dependencia, sin embargo, la doctrina, precisa que la responsabilidad civil de los funcionarios no puede ser tan absoluta como la

de los simples particulares, porque el particular obra por su cuenta y el funcionario en ejercicio de sus funciones”.⁶⁶

Para que se puede determinar una responsabilidad civil, cabe señalar que tiene lugar cuando el incumplimiento por parte de un servidor público en alguna obligación o abstención de actuar, produzca menoscabo en el patrimonio del Estado o daño a los particulares.

Cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad, en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal, el cual a la letra señala: “El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima”, es decir, el origen de la responsabilidad civil se encuentra en el principio de que “nadie tiene derecho a dañar a otro”; por lo tanto, un servidor público al dañar o perjudicar a alguien en ejercicio de sus funciones incurre como ya se mencionó en responsabilidad civil, y toda vez que esta se lleva a cabo en cumplimiento de su deber, y en virtud de que él al ser servidor público depende forzosamente de un ente público, esto es una dependencia o entidad, ya que es a nombre de la institución como actúan, por lo tanto, la responsabilidad debiese ser imputada directamente al Estado, porque no es la voluntad propia de los individuos denominados servidores públicos, la que ocasiona este tipo de responsabilidad, sino del Estado.

La responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en el ejercicio de la función pública, y que si el daño se produce cuando los primeros actúen investidos de su empleo, cargo o comisión, no obstante que se genere el resultado, éste no le es imputable en su carácter de servidor público, independientemente de que se genere un resarcimiento.

En cuanto a la responsabilidad del Estado, esta solo es solidaria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1927 del Código Civil Federal, que a la letra señala: “El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios, causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les sean

⁶⁶ SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho Administrativo”, Vigésima Edición, Editorial Porrúa, México, 1999, p. 905

encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”. y el artículo 1928 del mismo ordenamiento legal señala “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”. Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil, y éste sólo la establece de manera directa a cargo de los funcionarios y empleados públicos solidaria cuando se genere por ilícitos dolosos de ellos y subsidiaria en todos los demás casos, necesariamente se debe concluir que en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos, sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados.

Considero que en virtud de que la Constitución señala que en demandas del orden civil que se establecen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia, toda vez que la responsabilidad civil se limita a actos ilícitos no delictuosos, y cuando el ilícito civil constituye al mismo tiempo un delito, será aplicable también la ley penal; y por último la responsabilidad privada o civil es idéntica a la de cualquier otro gobernado.

Cabe mencionar que el Congreso de la Unión por Decreto Presidencial publicado el catorce de junio de dos mil dos, en el Diario Oficial de la Federación, el cual entró en vigor a partir del primero de enero de dos mil cuatro, determinó reformar el Título Cuarto Constitucional quedando como sigue: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, adicionando un segundo párrafo al artículo 113 constitucional, siendo el siguiente:

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Con la finalidad de efectuar el pago de una indemnización, la cual se haría efectiva por parte del Estado o de los servidores públicos, después de seguir los procedimientos para

determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, lo anterior estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate, es decir, se podrá determinar cuando se hará efectivo el pago por resarcimiento.

3.1.2.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

La responsabilidad administrativa se origina por la comisión de faltas disciplinarias en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, y da lugar a la imposición de correcciones de carácter también disciplinario.

En virtud de lo señalado en el artículo 109 fracción III, señala que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por lo actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, valores que se traducen en las obligaciones enunciadas en las veinticuatro fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siendo autónomos los procedimientos que se les siga a los servidores públicos, dependiendo de la naturaleza de la infracción.

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye el objeto fundamental del derecho disciplinario, como la consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

La responsabilidad administrativa también comprendida en la disciplinaria que debe observar todo servidor público en el ejercicio de sus funciones, opera con motivo de las faltas cometidas en el desempeño de la función pública, pudiendo coexistir con la responsabilidad civil y penal. Esta responsabilidad tiene como sanciones el apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Dichas faltas pueden desplegarse cuando el acto u omisión que realiza todo servidor público, tiene solamente efectos en el ámbito interno de la administración pública y no afecta en consecuencia la esfera jurídica de los particulares. Ahora bien, en el caso de que la acción u omisión del servidor público afecte la esfera jurídica de los particulares, la sanción administrativa esta relacionada con la responsabilidad civil o penal y nunca puede excluir a ésta, siempre y cuando se compruebe dicha responsabilidad.

En suma, la responsabilidad administrativa se deriva por el hecho de que el servidor público no cumple con las funciones enmarcadas dentro de su competencia ya que el mismo tiene la obligación de adecuar la conducta a la Constitución y a las leyes que de ella emanen.

3.2. OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos describe las obligaciones de los servidores públicos, cuyo incumplimiento constituye la infracción administrativa, y da lugar a la aplicación de las sanciones correspondientes.

Es de señalar que los servidores públicos tienen como todo ciudadano derechos y obligaciones; por lo que se refiere a éstas últimas, existen dos formas de diferenciarlas, las de carácter individual con respecto a la propia relación de trabajo y las que guarda con respecto a la función pública.

Por lo que hace a las obligaciones o deberes de carácter individual, se desprenden los siguientes elementos:

La Protesta Legal; prestar el cargo, diligencia, obediencia, jerárquica, fidelidad, seguridad, desinterés, lealtad y residencia.

En el caso de las obligaciones que guardan con respecto de la función pública, son las obligaciones que todo servidor público tiene para salvaguardar la legalidad, honradez,

lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, cuyo incumplimiento dará lugar a la responsabilidad administrativa, ocasionando en su caso la aplicación de sanciones, a los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y autoridades para hacerlas valer. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes aplicables al caso concreto, consistirán en apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas.

La mecánica que sigue nuestro sistema jurídico para la determinación de las infracciones disciplinarias presenta la ventaja de que, ante la realización de un acto u omisión contrario señalado en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no queda lugar a dudas de que se está frente a una infracción administrativa.

3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Sin duda en nuestra Carta Magna se establecen los principios que brindan las bases para que un ciudadano que se siente agredido en su esfera jurídica, pueda proceder en contra de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones cometen faltas administrativas señaladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como por actos considerados como delitos sancionados por las leyes penales, a efecto de salvaguardar el buen funcionamiento del ejercicio de la función pública.

Asimismo, como quedó explicado en el presente trabajo, en nuestra Constitución Política en su Título Cuarto, actualmente denominado De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado, se señala quienes son considerados como servidores públicos, así como la forma en la que un ciudadano u otro servidor público podrá proceder en contra de ellos por el mal ejercicio de sus funciones, así como que en dicho Título Cuarto contiene los principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir éstos, siendo la civil, política, administrativa e incluso penal, teniendo como marco constitucional lo señalado en los artículos 108 a

114, por lo que queda demostrado que nadie se encuentra al margen de la ley, y actualmente el resarcimiento.

Es de señalar que el artículo 108 señala aquellas personas que deben ser consideradas como servidores públicos para efectos de la aplicación de las reglas contenidas en el Título de referencia.

El artículo 109 brinda la base constitucional para la expedición de leyes federales y locales sobre la responsabilidad de los servidores públicos, así como en su fracción I se encuentra el fundamento jurídico del juicio político; en otro párrafo del mismo numeral se prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una misma conducta, asimismo, faculta en su último párrafo a cualquier ciudadano para que denuncie ante la Cámara de Diputados cualquiera de las conductas constitutivas de responsabilidad.

El artículo 110 contiene los principios y lineamientos constitucionales que deben ser seguidos en materia de juicio político, y contiene precisiones respecto de los sujetos, las autoridades competentes, el procedimiento y las sanciones que pueden ser impuestas al término del mismo.

Los artículos 111 y 112 regulan en forma detallada que el 109, fracción II, el procedimiento que debe seguirse para hacer la declaración de procedencia en un juicio penal, en contra de los servidores públicos que menciona en su párrafo primero, mientras que en el 111 contiene las reglas generales, el 112 se refiere específicamente a los casos de los funcionarios que se encuentren separados de sus cargos o que hayan vuelto a ocuparlo u ocupen uno distinto.

El artículo 113, que regula la responsabilidad administrativa, señala cual debe ser el contenido que deben tener las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y el 114 contiene las reglas de prescripción para iniciar los procedimientos relativos al juicio político y a las responsabilidades penal y administrativa de los servidores públicos.

3.2.2. LA RESPONSABILIDAD ESTABLECIDA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es la antecesora de la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos reglamentaria del Título IV Constitucional, tuvo la virtud de que su aplicación, estaba más apegada a la realidad que las que la antecedieron, no dudamos que este cuerpo de leyes tenga algunas faltas, pero son mucho más los aciertos. La actual Ley constituye una de las leyes cuyos recursos en favor del trabajador son de los más ágiles y expeditos, establece igualmente un procedimiento breve eliminando las tediosas etapas de otros procedimientos que representan un estado de incertidumbre para las partes. Por otro lado, los redactores de la ley en cuestión en el propio documento han plasmado el dominio no solamente de la técnica jurídica sino de la sistemática jurídica, siendo el resultado de la madurez política que hoy vive la sociedad mexicana, siendo un producto del esfuerzo de la sociedad civil, partidos políticos y gobierno.

La actual ley considera que las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y las políticas, así como el procedimiento para emitir el enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de protección constitucional se prevean en otro ordenamiento. Con las obligaciones de responsabilidad que se propone esta ley, se busca acabar con las conductas reprochables en el servicio público, consistentes en el aprovechamiento del poder de influencia que el servidor público pueda tener derivado del empleo, cargo o comisión que desempeña, o de la información en materia de inversiones u obras a que hubiere tenido acceso con motivo de la función pública que ejerza.

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se trata de adecuar las obligaciones de los servidores públicos restringiendo su desempeño, como puede demostrarse en la fracción I del artículo 8 de la citada ley, ya que se cambió el término "máxima diligencia", quedando de la siguiente manera "cumplir con el servicio", asimismo, en la fracción II se sustituyó el término "cumplir las leyes y otras normas" por "cumplir las leyes y la normatividad", toda vez que con la presente redacción se logra dar mayor fuerza y claridad a la obligación que deben tener los servidores públicos para rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior, se puede advertir que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es creada con la intención de mejorar muchas deficiencias en el aspecto de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por lo que su aplicación debe ser llevada a cabo en estricto derecho para cumplir con la finalidad de la misma, de manera eficiente y estar así en posibilidades de brindar a la sociedad un servicio público eficaz y oportuno, con la garantía de que en caso de no ser así los responsables de llevarlo a cabo, es decir los servidores públicos deberán responder del incumplimiento a las obligaciones que tengan para llevar a cabo tal fin, haciendo así que los servidores públicos se desempeñen con la máxima diligencia y cumplan con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

3.2.3. PROCEDIMIENTOS DE SANCIÓN QUE REGULA.

Los procedimientos de sanción que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son los señalados en el artículo 1 siendo los siguientes:

- I. Los sujetos de responsabilidades administrativas en el servicio público.
- II. Las obligaciones en el servicio público.
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público.
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Como quedó demostrado el juicio político no se contempla en esta Ley, ya que en este nuevo ordenamiento legal, se excluye la responsabilidad política de los servidores públicos, al haber desaparecido la figura de juicio político, por ser una legislación meramente administrativa.

Por lo que respecta a la situación patrimonial de los servidores públicos, la ciudadanía ahora tiene acceso a la información, relativa en los rubros que la propia ley dispone, y

respecto a los puestos en la Administración Pública Federal que establece la Secretaría de la Función Pública, adicionalmente a los que el ordenamiento legal señale.

3.2.4. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encuentra en relación de supremacía con la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Reglamentos y estos están subordinados con respecto al primero. Por lo tanto la base legal constitucional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el artículo 90, así como el sustento jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es el artículo 123 constitucional en su apartado B.

Este ordenamiento legal establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, integrada la primera de ellas por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal, siendo así que entonces los servidores públicos son todos aquellos sujetos que se desarrollan en las dos vertientes de la Administración Pública, centralizada y paraestatal. Además, es el ordenamiento que distribuye las atribuciones de las dependencias auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, por lo que debe ser un instrumento acorde a los retos de la Administración Pública Federal que permita a ésta, por una parte, atender de manera ágil y oportuna las demandas ciudadanas y por la otra, utilizar de manera óptima los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta.

En términos del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública será Centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada la integran:

- a) La Presidencia de la República
- b) Las Secretarías de Estado
- c) Los Departamentos Administrativos y
- d) La Procuraduría General de la República

La Administración Pública Paraestatal la forman:

- a) Los organismos descentralizados
- b) Las empresas de participación estatal
- c) Las instituciones nacionales de crédito
- d) Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito
- e) Las institucionales nacionales de seguros y fianzas y
- f) Los fideicomisos

El artículo 10 establece que las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá preeminencia alguna.

Del artículo 27 al 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se contienen los asuntos que deberán atender cada una de las Secretarías y como regla general el artículo 12 impone la obligación de formular respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República. Estos acuerdos, decretos, etc., de conformidad con el artículo 13 para su validez y observancia constitucionales, deberán ir firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo respectivo. Cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por los titulares de los mismos.

Para el maestro Luis Humberto Delgadillo, para poder identificar y diferenciar las tres formas de organización de la Administración pública nos señala las siguientes:

"a) Centralización.

- Su personalidad jurídica es la misma del Estado.
- Sus facultades son dadas por la Constitución y la ley.
- Es creada por ley.

- Organización jerarquizada de la administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.

b) Descentralización

- Tiene personalidad propia.
- Tiene patrimonio propio.
- Es creada por ley o decreto.
- Organización autónoma de la organización centralizada.

c) Desconcentración.

- Organización dentro de la organización centralizada.
- Tiene cierta libertad técnica.
- Se crea por reglamento o por acuerdo administrativo.⁶⁶

3.2.5. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En el reglamento interior de la Secretaría de la Función Pública, se señala a las autoridades que tendrán la obligación de llevar a cabo el trámite para la sustanciación y trámite de las quejas y denuncias interpuestas en contra de un servidor público.

Lo anterior, queda establecido en el artículo primero del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil tres, el cual entró en vigor el día siguiente de su publicación; abrogando el anterior Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de fecha doce de julio de dos mil uno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis del mismo mes y año, y derogando todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

"ARTÍCULO 1.- La Secretaría de la Función Pública como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y

⁶⁶ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Op cit. p. 96

facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”

...

“ARTÍCULO 27.- La Contraloría Interna tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aplicar las normas que se hubieren fijado por el Secretario en materia de control, fiscalización y evaluación, atención de quejas, responsabilidades e inconformidades;
- II. Verificar que las actuaciones de la Secretaría se apeguen a la ley, mediante el ejercicio de las siguientes acciones:
 1. Ordenar la práctica de auditorias a las unidades administrativas y órgano desconcentrado de la Secretaría y a los órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República;
 2. Dar seguimiento y evaluar las actividades comprendidas en el Programa General de Trabajo de las unidades administrativas y del órgano desconcentrado de la Secretaría;
 3. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones o por inobservancia de la ley por parte de los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, practicar investigaciones sobre sus actos, acordar el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, acordar el cierre de instrucción del procedimiento, fincar las responsabilidades e imponer las sanciones que correspondan, y llevar a cabo, en su caso, las

acciones que procedan en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que se impongan a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida, así como presentar por conducto del Contralor Interno o del servidor público de la propia unidad administrativa que aquél determine expresamente en cada caso, las denuncias o querellas respectivas en el supuesto de detectar conductas delictuosas, en los términos de dicho ordenamiento legal y demás disposiciones legales aplicables;

4. Verificar el cumplimiento y evaluar los resultados de los programas y proyectos especiales en que participen las unidades administrativas y el órgano desconcentrado de la Secretaría;
 5. Instruir y resolver los recursos o medios impugnativos que procedan y hagan valer los servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, respecto de las resoluciones por las que se impongan sanciones administrativas en su contra;
 6. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, de las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que lleve a cabo la Secretaría y su órgano desconcentrado, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda, y
 7. Dictar las resoluciones en los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de las inconformidades previstas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, que emita el Director General Adjunto de Responsabilidades e Inconformidades;
- III. Emitir en consulta con las unidades administrativas competentes y el órgano desconcentrado de la Secretaría, las autorizaciones para la celebración de pedidos

o contratos que ésta tenga previsto realizar, en los casos a que se refieren los artículos 13 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 47, fracción XXIII de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuando este último ordenamiento resulte aplicable, en los demás casos se estará a lo previsto en el artículo 8, fracción XX de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

IV. Recibir, tramitar y resolver en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable, las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de la Secretaría y de su órgano desconcentrado, y

V. Las demás que le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias, así como las que competen a las unidades administrativas a su cargo.

Asimismo, en los artículos del 28 al 30 del citado Reglamento, se establecen las condiciones que la propia dependencia debe observar para el conocimiento, trámite y resolución de las quejas y denuncias que conozcan.

3.3. EL ÓRGANO DE CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

El Ejecutivo Federal para poder tener un verdadero control respecto de los servidores públicos que laboran en la Administración Pública Federal, así como para tener una adecuada administración del erario público y brindar un mejor servicio a la ciudadanía se hace necesaria la participación de un órgano de control gubernamental, función que recae en la actualidad, en la Secretaría de la Función Pública.

Las características particulares de esta Dependencia han hecho que el maestro Luis Humberto la considere como una dependencia globalizadora del control de la Administración Pública Federal, sin que ello implique superioridad sobre ninguna de las demás dependencias, en los términos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, ya que tiene a su cargo las visitas y auditorias para la revisión de todas las operaciones de los órganos administrativos, por lo tanto es considerada como un elemento fundamental para el control del buen desempeño de las dependencias que se encuentran bajo su tutela.

Es así, que debido a que la función pública tiene como interés primordial velar por el buen desempeño de las dependencias públicas, traduciéndose en una doble función disciplinaria: como una dependencia más de la Administración Pública en la que su titular ejerce las funciones de superior jerárquico en el orden interno, y como globalizadora del control administrativo la cual realiza funciones de normatividad y supervisión de la actuación de toda la Administración Pública Federal, teniendo para ello Órganos Internos de Control en cada una de las dependencias federales, quienes le rendirán cuenta de su desempeño y función.

3.3.1. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Con el decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Entidades Paraestatales, y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, dio paso a la creación de una nueva Secretaría de Estado a la que se le denominó como Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) cuyas atribuciones y facultades se encuentran reguladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha Secretaría el día el 11 de abril de 2003, cambio su nombre a Secretaría de la Función Pública, por decreto presidencial.

Para cumplir con las obligaciones administrativas y que se diera un mayor control dentro de la Administración Pública, que se equipara al nivel de Secretaría de Estado, la que se manifiesta como la autoridad disciplinaria a través de la que se consolidan los valores constitucionales que orientan el ejercicio de la función pública y por lo que

respecta al registro patrimonial de los servidores públicos será controlado y vigilado por la misma.

Ahora bien, en lo referente a las quejas y denuncias en contra de algún servidor público, es menester señalar que la Secretaría de la Función Pública, es la encargada de promulgar las leyes y normatividad, a efecto de que los Órganos Internos de Control de cada dependencia lo apliquen para el buen despacho de los asuntos que en ellos se ventilen, ya que en ellos se establecen las directrices para llevar a cabo una investigación de las quejas y denuncias con la finalidad de llegar a una determinación administrativa.

3.3.2. LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL.

Con base en las reformas a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, las Contralorías Internas de la totalidad de las dependencias y entidades cuentan con facultades para desahogar el procedimiento disciplinario de responsabilidades.

Al respecto, el segundo párrafo del reformado artículo 57 de la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecía que la Contraloría Interna de una dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicando, en su caso, las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir, que tales Órganos Internos de Control investigaran y aplicaran las sanciones previstas en la citada ley, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no hubiese operado la prescripción prevista en el artículo 78 de la propia Ley.

De igual forma es necesario mencionar que a partir de las reformas de diciembre de 1996, lo establecido en el artículo 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre los procedimientos que sigan los Órganos Internos de Control en las dependencias, para la investigación y aplicación de sanciones, será aplicable a las Contralorías Internas en las entidades.

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

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO DE RESPONSABILIDADES.

El procedimiento administrativo constituye una expresión de la función administrativa, que establece una garantía de eficacia, en tanto que más que nadie tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a derecho, a fin de mantener el imperio de la legalidad y justicia en el ejercicio de la función administrativa.

Para efectos de continuar con lo señalado en el capítulo que antecede, sin duda es importante destacar que todo acto jurídico tiene un orden, una serie de pasos a seguir, que nos lleva a un resultado, en algunos casos satisfactorios y en otros no tanto, y en este último caso la propia Ley nos otorga los elementos para defender nuestros intereses, y todo ello, requiere necesariamente de una línea a seguir en las diferentes instancias, motivo por el cual, resulta trascendente señalar algunos conceptos importantes en este sentido, siendo los más importantes "proceso" y "procedimiento", los cuales en ocasiones suelen confundirse, para ello, diremos que el proceso se tramita ante un Tribunal y tiene por objeto dirimir una controversia de derecho mediante una sentencia y el procedimiento no necesariamente tiene por objeto dirimir una controversia de derecho, a través de una sentencia.

El Procedimiento, es una serie de actos concatenados previstos en la ley para obtener otro acto determinado de la autoridad, por ejemplo el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución, consistente en que los órganos que tienen competencia de acuerdo con el artículo 71 constitucional presenten una iniciativa de ley ante cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión que esa iniciativa se ha discutido primero en comisiones y aprobada por el pleno de la Cámara de origen y luego se ha remitido a la colegisladora para el mismo efecto y una vez discutida y aprobada en

ambas Cámaras sea enviada al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación y así inicie su vigencia.

El Procedimiento Administrativo Disciplinario forma parte importante y trascendente, sin duda, de la administración pública federal, en virtud de que como hemos observado anteriormente, los servidores públicos pueden incurrir en diferentes tipos de responsabilidades en el desempeño de sus funciones, por lo tanto para efecto de llevar un control respecto de la conducta de estos, vigilando que cumplan con el servicio público que les fue encomendado con eficiencia, legalidad e imparcialidad, por lo que el procedimiento administrativo disciplinario, tiene su razón de ser en ese sentido, a fin de que cuando no cumplan con su función encomendada, puedan ser sujetos a éste y sancionados así, a esta facultad sancionadora, se le conoce también como facultad disciplinaria.

Para el maestro Andrés Serra Rojas, en relación con el procedimiento administrativo señala que "es el cauce formal de la serie de actos que se concreta a la actuación administrativa para la realización de un fin, con ello se trata de conseguir dos finalidades: La eficacia máxima de la actividad administrativa y la protección jurídica de los derechos e intereses de los administrados. El procedimiento administrativo y el procedimiento jurisdiccional son procedimientos de ejecución de la ley, que responden a diversos propósitos, los cuales demandan la intervención de los particulares cuando estos son afectados por el acto administrativo o por la sentencia."⁶⁷

Por procedimiento Administrativo entendemos que es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Vemos que la diferencia consiste en que en uno hay unidad y se busca como finalidad la solución de un conflicto y el otro es un conjunto de actos también con cierta unidad y finalidad, pero que en realidad no buscan la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto.

Como ya hemos referido anteriormente, el procedimiento administrativo disciplinario, se encuentra regulado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos, entrando por tanto en vigor al día siguiente, en la cual se señala quienes son

⁶⁷ SERA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Vigésima ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 274

las autoridades administrativas para conocer de las presuntas irregularidades atribuibles a un servidor público, y en caso de que se compruebe la misma el procedimiento a seguir, el cual será de la forma que se detalla a continuación.

4.2. LA QUEJA O DENUNCIA.

Toda persona que se sienta agredida en su persona por un acto de autoridad, atribuible a un servidor público, podrá optar por presentar un escrito de queja o denuncia ante el Órgano Interno de Control de la dependencia en el que el mismo se encuentre adscrito, o si lo desea de manera personal mediante una comparecencia voluntaria, en la que se levantará un Acta de comparecencia en la que deberá, proporcionar el nombre del servidor público implicado y su cargo, si los conoce, las circunstancias de lugar, modo y tiempo, la narración cronológica de los hechos denunciados, los elementos de prueba que demuestren su dicho, y su domicilio para oír y recibir notificaciones.

Por lo que es necesario mencionar que actualmente, un alto índice de las quejas y denuncias que se presentan en los Órganos Internos de Control son resueltas con acuerdo de archivo, por carecer de los elementos mínimos necesarios que se requieren para instaurar el procedimiento administrativo de responsabilidad.

Por lo que resulta evidente que para dar respuesta oportuna y eficaz a las demandas ciudadanas, es necesario que las peticiones contengan la información suficiente y necesaria, a efecto de que las áreas competentes puedan iniciar la investigación correspondiente y allegarse de las pruebas conducentes que, en su caso, permitan iniciar el procedimiento disciplinario de responsabilidad administrativa.

Como ya se ha mencionado, la petición es el principal insumo del proceso de los Órganos Internos de Control y si no contiene los suficientes elementos para su atención y trámite puede ocasionar desde elevados costos administrativos, hasta la impunidad y deterioro de la imagen institucional.

Las consecuencias que genera una deficiente captación de una petición ciudadana, por el Órgano Interno de Control o por algún otro medio de los ya mencionados, puede ser causa de improcedibilidad sobre el presunto hecho irregular. En consecuencia, traería como resultado que se deje sin sanción una conducta irregular atribuida al servidor público denunciado. Ya que si la secuencia del proceso de atención ciudadana se vicia desde su captación, éste no concluye adecuadamente y en la mayoría de los casos se interrumpe, por que limita la actuación de las autoridades competentes para deslindar responsabilidades y corregir las conductas irregulares en que incurren los servidores públicos.

Al captar una petición en forma inadecuada, se tienen que destinar recursos adicionales para subsanar dichas deficiencias, los datos equívocos, las referencias inexactas de una petición generan retraso e ineficiencia; al no haber una respuesta oportuna y de calidad, disminuye la confianza de la ciudadanía en nuestra institución, creando:

- Impunidad
- Falta de credibilidad
- Deterioro en la imagen del sector público
- Atraso en la atención de la petición

Es importante considerar que la atención a las peticiones debe tener el propósito de obtener óptimos resultados en la conclusión de las mismas. En la medida que esto se logre, se reducirán los costos, se ampliará el universo de los ciudadanos satisfechos y se sentarán las bases de una cultura de respeto y calidad en el servicio, al tiempo que se genera la confianza en el usuario, se produce credibilidad en el servicio público y por lo tanto se mejora la imagen de las instituciones públicas ante la ciudadanía.

Una vez presentada la queja o denuncia en el Área correspondiente de cada dependencia, en esta se le asigna un número de expediente para efectos de registro, con el cual será de fácil identificación tanto para el personal que tiene a su cargo el mismo como para los promoventes, dicho número de expediente se le hará del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública, a través del reporte que como cada semana se le rinde por cada uno de los Órganos Internos de Control. Una vez hecho lo anterior se pasa a la

etapa de investigación, el personal que a su cargo tenga el expediente acordará en el Acuerdo de inicio la forma por la que se conoció del asunto, la fecha de inicio del mismo, la narración de los hechos denunciados, y las personas autorizadas para que en el ámbito de sus facultades lleven u ordenen llevar a cabo cualquier acto necesario para la instrumentación de la investigación de los presuntos hechos irregulares, iniciándose así a la siguiente etapa considerada como Etapa de Investigación.

4.3 ETAPA DE INVESTIGACIÓN.

Una vez elaborado el acuerdo de inicio, de inmediato se turnará al Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de Control de cada dependencia, a fin de que se inicie el procedimiento de investigación que corresponda, de acuerdo a la naturaleza de los hechos consignados en los mismos.

La finalidad de la investigación que realice al Área de Quejas tendrá como objetivo primordial, determinar la existencia o no de aquellos elementos que motivaron la queja o denuncia, corroborando si son veraces los hechos asentados en ésta, y si pueden presumirse como constitutivos de responsabilidades administrativas o de otra naturaleza.

Es necesario dejar constancia por escrito de todas las actuaciones que se practiquen por el Área de Quejas en el expediente que se haya generado, sean estas de tipo contable (auditorías), verificación de documentos, declaraciones de testigos o del servidor público presuntamente responsable, o de cualquier otra especie, las cuales deberán contener fecha, nombre y firmas de quienes intervengan en las mismas, y la declaración de los hechos que sepan y les consten, es importante mencionar que si el servidor público presuntamente responsable, una vez rendido su declaración sobre los hechos que se le imputaron no desea firmar el Acta de Comparecencia, el personal actuante deberá hacer notar esto al final del documento, sin que esto le reste valor al contenido de la declaración.

Es importante mencionar que en ningún caso el desistimiento de la queja o denuncia por parte del promovente, será motivo para concluir un asunto, ya sea para suspender la

investigación o para archivar el expediente generado durante la tramitación del procedimiento de investigación, de acuerdo con lo señalado en los Lineamientos y criterios Técnicos y Operativos de la Secretaría de la Función Pública vigentes.

"4.3 DESISTIMIENTO.

En el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el desistimiento presentado por el quejoso o denunciante no tendrá ningún efecto en el procedimiento de investigación, toda vez, que la tramitación de las quejas o denuncias que cuenten con elementos, se deberá realizar de oficio."

Lo anterior, en virtud de que las normas que integran esta materia son de interés público y no reconocen ni tutelan intereses particulares, pues a los particulares, no les asiste el derecho de solicitar a la autoridad se abstenga de llevar a cabo las actuaciones a que esta obligada o a exigirle actúa de forma determinada.

Durante la investigación de los presuntos hechos la autoridad administrativa investigadora se podrá allegar de los elementos necesarios para poder comprobar la presunta irregularidad administrativa por parte del servidor público implicado, y poder emitir una determinación de la misma naturaleza.

4.4. CIERRE DE INSTRUCCIÓN

Es la etapa con la cual se han agotado las líneas de investigación en la que el Área de Quejas una vez analizado y estudiado las constancias que integran el expediente que dio origen a la Queja o Denuncia, de acuerdo a sus facultades, tendrá que llegar a una determinación por la presunta comisión de la irregularidad administrativa por parte de un servidor público mediante un Acuerdo, el cual podrá ser de Archivo o de Procedimiento.

El Acuerdo de Archivo es el que concluye la investigación, en el sentido de que no existen elementos de prueba que permitan conocer la comisión de una falta administrativa

por parte del servidor público implicado, señalada en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y en su caso se asentará también las Leyes o Normatividades cuando exista relación con las funciones que desempeñe, el cual deberá ser firmado por el Titular del Área de Quejas ante dos testigos de asistencia que al final firmaran para constancia legal, informándole dicha determinación al promovente mediante oficio que para tales efectos se elabore, registrándose lo conducente en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana a efecto de que se emita a la Secretaría de la Función Pública, una vez hecho lo anterior se turna el expediente al departamento de archivo, donde finalmente se tiene por concluido.

El Acuerdo de Procedimiento es aquél en el que la autoridad encargada de realizar la investigación de comprobación de los presuntos hechos irregulares señalados en la Queja o Denuncia, considera que existen los elementos de prueba que permitan acreditar la presunta comisión de una irregularidad administrativa prevista en el artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el cual se deberá de señalar en que consiste la falta y el precepto legal que dejo de cumplir el presunta responsable, y en su caso, la relación con alguna otra Ley o Normatividad aplicable a las funciones que desempeñe, estando debidamente soportado por las constancias que integren el expediente de la causa.

Previo Acuerdo de Procedimiento, se turnara al Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de la dependencia con la documentación soporte que acredite tal determinación, y los preceptos legales presuntamente infringidos de la citada ley.

Una vez recibido el Acuerdo de Procedimiento en el Área de Responsabilidades, con el que se remitió el expediente para su análisis y posible inicio del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades previsto en el artículo 21 de la citada ley, procederá al análisis del mismo así como de la documentación que se acompaña al mismo, y en caso de que esta Área determine que no se cuenta con los elementos de procedibilidad, mediante Atenta Nota, enviara de nueva cuenta el Acuerdo y el expediente al Área de Quejas para que realicen las diligencias necesarias de comprobación de las presuntas irregularidades administrativas, devolviéndolo una vez realizadas las gestiones necesarias de comprobación de las irregularidades denunciadas.

Ahora bien, una vez que el Área de Responsabilidades determinó que si se cuentan con los elementos necesarios para poder iniciar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, elaborará un Acuerdo de Inicio el cual precisamente es el que da origen al inicio el Procedimiento Administrativo Disciplinario de Responsabilidades, cabe señalar que este Acuerdo no es el mismo que el del Acuerdo de Inicio que se realizó para iniciar la Queja o Denuncia, pues éste último, sólo es para darle formalidad de la apertura del expediente de investigación y el acuerdo emitido por el Área de Responsabilidades es para iniciar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades en contra del servidor público implicado.

En el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control de cada dependencia, el primer paso, es conocido también como "Acuerdo de Inicio" o "Proveído de Inicio", al cual se acompaña de un citatorio dirigido al servidor público implicado, no omitiendo mencionar que el número de expediente que se le asignará en esta Área será diferente al que se le asigno en el Área de Quejas, siendo clasificado como "RES", ya que anteriormente se le asignó "QU" o "DE", según sea el caso.

4.5. CITATORIO AL SERVIDOR PÚBLICO IMPLICADO.

El oficio citatorio para la Audiencia de Ley a que se refiere el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, deberá contener los siguientes elementos:

- a) Expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo al audiencia de ley, precisando, todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas irregularidades que le son atribuidas al servidor público, y el monto del beneficio o lucro obtenido daño o perjuicio económico causado, entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, debiendo comparecer a la misma de manera personal.
- b) Señalar los preceptos y ordenamientos legales, que presuntamente haya infringido, es decir fundamentar el citatorio, correlacionándolos con las fracciones

correspondientes del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- c) Hacer del conocimiento del servidor público, que el expediente se encuentra a su disposición, señalándole el lugar y horario en que lo puede consultar, así como informándole que podrá asistir a la audiencia de ley asistido de un defensor para declarar, ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga.

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

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

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

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

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

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;" ⁶⁸

En el oficio citatorio se deberá hacer un apercibimiento al servidor público, haciéndole saber al que si no asiste a la audiencia, se le tendrán por ciertos los actos u omisiones

⁶⁸ Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos. Ob. Cit.

que se le imputan, siendo más estricta y obligando con ello a la presentación del servidor público.

Es importante mencionar que en el procedimiento administrativo disciplinario, existe la suspensión temporal del servidor público en tanto se determine su situación administrativa, que se encuentra prevista en el artículo 21 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el que se señala que la suspensión temporal suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento administrativo de responsabilidades, en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos, Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaren responsables de los hechos que se les atribuyen, la dependencia o entidad donde presta sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido. Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquella en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, adiciona una situación mas que la antigua Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esto es referente a que "en caso de la Secretaría por cualquier medio masivo de comunicación difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría".

En ese sentido, tenemos si la autoridad suspende temporalmente a un servidor público, antes de haberle iniciado procedimiento, podrá considerarse que si no le fue hecho del conocimiento la existencia de dicho procedimiento, se le esta transgrediendo el derecho de ser oído y vencido en el mismo, con lo cual se le estaría violentando en su perjuicio las garantías de los artículos 14 y 16 Constitucionales, en atención a que se les

priva de sus derechos sin que se desahogue previamente la garantía de audiencia que proclama el primer dispositivo constitucional citado, que anteriormente ya se les había otorgado como lo es el nombramiento del empleo, cargo o comisión encomendado.

Asimismo, al hablar de que se le tendrá que hacer del conocimiento, a través de la notificación de un oficio citatorio, este será de conformidad con lo señalado en los artículos 303 al 321 del Código Federal de procedimientos Civiles, de aplicación supletoria.

4.6. AUDIENCIA DE LEY.

La celebración de la audiencia conocida como audiencia de ley, deberá llevarse a cabo en un plazo menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, a partir del momento de la citación, a la que también asistirá el representante de la dependencia que para tales efectos se designe.

En dicha audiencia el servidor público citado, conocerá las presuntas irregularidades administrativas que se le atribuyen, poniéndole el expediente a su disposición a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga, asimismo, podrá ofrecer las pruebas que considere pertinentes, y en caso de que no contara en ese momento con las mismas, la propia autoridad al concluir la audiencia le otorgará un término de diez días, para que las presente, de conformidad con la fracción II del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es de mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla dos artículos muy importantes que contienen el derecho de ser oído y escuchado en juicio de acuerdo a lo siguiente:

En su artículo 14 Constitucional, en la parte que nos interesa señala que nadie podrá ser privado de la vida; de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se

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

De igual manera, en el artículo 16, establece que: "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" exige a las autoridades no simplemente que citen los preceptos de la ley aplicable, sino que también precisen con claridad y detalle LAS CONSIDERACIONES Y LOS HECHOS CONCRETOS Y PARTICULARES en que apoyan sus determinaciones, ya que lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión.

Esto es así, ya que al referimos específicamente a la materia administrativa, en cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la Audiencia de Ley, se encuentra prevista en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece que el servidor público deberá comparecer personalmente, a rendir su declaración en torno a los hechos que se le atribuyen lo que a su derecho convenga, por sí por medio de un defensor.

4.7. PERIODO DE PRUEBAS Y ALEGATOS.

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son las auditorias practicadas por los Órganos Internos de Control, que deben contener como mínimo los siguientes elementos: oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditorias requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada, y conclusiones, en las que se deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al erario federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al servidor público de que se trata.

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

Para el ofrecimiento de pruebas, el servidor público que es sujeto de un procedimiento administrativo disciplinario, tiene el derecho de ofrecer pruebas que estime pertinentes y necesarias, para efecto de desvirtuar las irregularidades que le fueron atribuidas, en el citatorio correspondiente.

La autoridad administrativa admitirá aquellas que considere no son contrarias a derecho y que tengan relación con los hechos que pretende desvirtuar el servidor público implicado, teniéndolas por aceptadas aquellas que haya ofrecido para su defensa.

Posteriormente se pasa al desahogo de pruebas, que es el momento en que se realiza un análisis de las pruebas ofrecidas por el presunto responsable, atendiendo a su naturaleza, es decir, si son pruebas documentales, estas se desahogan por su propia y especial naturaleza, en el instante mismo en que son ofrecidas y en caso de que sean documentos que el servidor público ofrezca y que no los tenga en su poder, y por tanto solicite que sean requeridos a la autoridad correspondiente, se considera que se encuentran en desahogo de pruebas, en tanto son remitidas a efecto de poder determinar si se admiten o no.

Una vez hecho lo anterior, se pasa a la etapa de alegatos, en la que el servidor público implicado manifiesta sus consideraciones, siendo la última parte de la audiencia, es decir, son todas las exposiciones que desee agregar para poder dar por concluida dicha diligencia y que no haya expresado en la parte inicial en el momento en que realizó su declaración.

4.8. RESOLUCIÓN.

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

Por lo que en términos de los artículos 197 al 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la autoridad administrativa deberá analizar y valorar cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuales acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento, realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 8 de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 14 de la ley de la materia.

La resolución deberá ser dictada dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la existencia de responsabilidad, después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificar dicha determinación al servidor público sancionado en un plazo no mayor de diez días hábiles, haciéndola del conocimiento al jefe inmediato o titular de la dependencia o entidad, según corresponda en el mismo término antes señalado.

Se deberá observar en dicha resolución, que el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido quede fehacientemente acreditado y determinado, y de ser así, imponer la sanción económica en términos del artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad

administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente, considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

Finalmente las sanciones que de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pueden imponerse a los servidores públicos consisten en: Amonestación privada o pública, Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, Destitución del puesto, Sanción económica e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

De lo anteriormente expuesto, es de señalar que las resoluciones administrativas tienen una doble función como las sanciones de carácter judicial, esto es, la finalidad de imponer una sanción o resolución es preventiva, a efecto de que se eviten conductas contrarias a las hipótesis normativas y correctiva, en virtud de que al aplicar una sanción, o en caso específico una resolución, se pretende que los servidores públicos no vuelvan a incurrir en alguna irregularidad durante el desempeño de sus funciones.

Es de mencionarse que en los casos en que las infracciones sean consideradas como graves se impondrá además la sanción de destitución. Siendo consideradas como graves las hipótesis señaladas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La sanción absolutoria, lleva implícito el sentido de incompatible, lo mismo que una de abstención y en cambio la condenatoria, trae aparejado el derecho del servidor público presunto responsable de inconformarse con la resolución emitida y en consecuencia esta es válida pero carece de eficacia.

En ese orden de ideas, advertimos que las resoluciones impuestas a los servidores públicos por parte del Órgano Interno de Control, pueden tener tres modalidades, condenatoria, absolutoria y con abstención de sancionar, por lo tanto al ser la resolución administrativa un acto de autoridad que define o da certeza a una situación administrativa, creando, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones concretas a determinados sujetos. Observamos que las Leyes de la materia, no establecen de manera formal los requisitos que deba cubrir una resolución disciplinaria, no obstante ello, si debe

considerarse de manera plena que dicha resolución este debidamente fundada y motivada, en razón de que la misma constituye un acto de autoridad de suma importancia, ya que con ella se puede ver afectada la esfera jurídica, económica, social, y laboral de un servidor público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La impartición de justicia por parte de las autoridades ya sea administrativa o judicial, lleva implícitos los principios de equidad, en la cual todos los individuos son iguales ante la ley, y si ésta no es igual para todos los servidores públicos, se atenta contra el Estado, en razón de que al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos no puede someterse a un procedimiento de cualquier naturaleza, aún y cuando ha dejado su encargo, lo mismo sucede con los Diputados y Senadores.

SEGUNDA.- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece las obligaciones de quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, así como un procedimiento para determinar la existencia o no de una responsabilidad administrativa, además de las sanciones a que se hacen acreedores en caso de que esta se compruebe, la finalidad de la ley tiene un doble aspecto, uno es sancionar al servidor público administrativamente responsable del incumplimiento de la ley, y la otra prevenir la futura comisión de irregularidades administrativas por parte de los servidores públicos, a través de los Órganos Internos de Control quienes tienen como función primordial esta última.

TERCERA.- Se debe de inculcar a la ciudadanía la cultura de la queja o denuncia por presuntos actos irregulares atribuibles a servidores públicos, a efecto de que con esto se eviten las conductas irregulares por parte de quien ejerza un empleo, cargo o comisión en la administración pública, toda vez que en la medida en que los ciudadanos coadyuven con la autoridad administrativa atacando la impunidad, se logrará que los servidores públicos eviten cometer conductas que puedan ser sancionadas por los Órganos Internos de Control, logrando con esto el buen desempeño en la administración pública. Para ello, es necesario que la ciudadanía conozca cuáles son las conductas contrarias a la Ley y al buen gobierno, y los elementos necesarios que se requieren para que se pueda llevar a cabo una eficaz investigación, tendiente a acreditar el proceder por parte de los servidores públicos contrario a las leyes, haciéndose entonces acreedores a una sanción administrativa por parte del Órgano Interno de Control de cada dependencia del gobierno, ya que su conducta debe ser en todo momento acorde con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las Leyes que de ella emanen.

CUARTA.- Es menester crear plena conciencia entre los servidores públicos para que en el ejercicio de sus funciones, no sean susceptibles de quejas o denuncias, logrando con ello que la ciudadanía llegue a creer y confiar en el buen desempeño de los mismos, así como de las dependencias.

QUINTA.- Las quejas o denuncias por parte de la ciudadanía o servidores públicos, tiene como finalidad que se investigue para comprobar una presunta responsabilidad por parte del servidor público denunciado, la cual debería de concluir con una sanción administrativa, que debe estar debidamente fundada y motivada, para que en el caso de que el servidor público responsable que se inconforme con dicha resolución, ante cualquier instancia correspondiente, dicha determinación se declare firme, evitando con ello que el actuar de los Órganos Internos de Control haya sido en vano.

SEXTA.- A medida que se inculque entre la ciudadanía la cultura de la queja o denuncia en contra de los servidores públicos que se han dejado de ejercer sus funciones bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, se lograra evitar que estos reincidan en conductas que puedan ser sancionadas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como se podrá lograr que la misma ciudadanía crea en la eficiente aplicación de la Ley.

SÉPTIMA.- Es necesario que las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública, tomen conciencia de lo importante que es el que ejerzan sus funciones con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, siendo en algunos casos la rapidez un factor elemental, ya que en caso contrario podrían ser sujetos a un procedimiento de investigación que en caso de comprobarse su presunta responsabilidad administrativa podían ser sancionados inclusive hasta con la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el sector público.

PROPUESTAS

1.- Que en los Órganos Internos de Control, Supervisorías Regionales de la Secretaría de la Función Pública y demás unidades administrativas, cuenten con un área competente en la que se oriente a la ciudadanía respecto a los requisitos mínimos que deben contener sus quejas, denuncias o peticiones para su debido seguimiento e integración, incluso en caso de incompetencia se les brinde la orientación debida para que presenten sus solicitudes ante la autoridad competente.

2.- Que exista una mayor difusión a través de los diversos medios de comunicación, con el fin de que la ciudadanía, tenga conocimiento de los elementos mínimos requeridos para que prosperen debidamente sus quejas, denuncias o peticiones; así como de las conductas susceptibles de sanción administrativa por parte del Órgano Interno de Control.

3.- Se incluya en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, un precepto en el que se faculte al superior jerárquico del servidor público al que se le hayan atribuido conductas irregulares reiteradas, sin que hayan sido acreditadas mediante investigación seguida por el Órgano Interno de Control, a la toma de medidas preventivas a efecto de evitar la comisión de dichas irregularidades por parte del correspondiente servidor público, y al mismo tiempo salvaguardar sus derechos laborales.

4.- Que cada uno de los Órganos Internos de Control de las dependencias públicas, tenga acceso a la página de internet de la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que previa asignación de alguna clave confidencial, puedan ingresar y actualizar de manera inmediata la información relativa a las sanciones administrativas impuestas a los servidores públicos y el estado actual en que se encuentre la misma, para que su consulta resulte eficaz, veraz y oportuna sea del conocimiento público.

5.- Se cree una legislación sustantiva que regule el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

6.- Que la Secretaría de la Función Pública a través de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, y la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión

Pública, emitieran lineamientos en los que se precisen los criterios para poder clasificar las quejas o denuncias que interponga la ciudadanía, en asuntos de relevancia baja, mediana y alta, según corresponda el cual se le informaría al promovente para efectos de no estar de acuerdo manifieste lo que a su derecho conviniera, siempre y cuando proporcione mayores elementos de prueba que acredite su dicho.

7.- Que sea el Órgano Interno de Control de cada dependencia, el que imponga las sanciones de amonestación y suspensión, que correspondería a las quejas, por ser la Autoridad Administrativa mediata que conoció del asunto, y por ser considerados como de baja y mediana relevancia; y las clasificadas de alta relevancia, que correspondan a las sanciones de suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas, sean impuestas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1988. 8ª Edición.
- Bielsa, Rafael. Principio de Derecho Administrativo. Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988.
- Cárdenas, Raúl F. Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Editorial Porrúa. México, 1982.
- Carpizo, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Editorial Porrúa – UNAM. Tomo I-O, México 1995, 8ª Edición.
- Del Val, Enrique. Responsabilidad Administrativa. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1997.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa. México 1998. 3ª Edición.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo 1º y 2º curso. Limusa. México 1998.
- García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1993. 38ª Edición.
- González de la Vega, Rene. Responsabilidad Civil. Revista Praxis, número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1997.
- Gual, María Ángeles. Guía legal sobre los derechos y deberes del funcionario. Ediciones Decálogo. Barcelona, España. 1997.
- Haro Belchez, Guillermo La reforma de la función pública en México. Instituto de Administración Pública. Madrid, España. 1996.

- Lanz Cárdenas, José T. La Contraloría y el Control Interno en México. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México 1993.
- Márquez Piñero, Rafael. Sociología Jurídica. Editorial Trillas. México 1999. 2ª Reimpresión.
- Mendieta y Núñez, Lucio Ensayos Sociológicos sobre la Burocracia Mexicana. Revista Mexicana de Sociología. México 1941.
- Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Jus. México 1967. 5ª Edición.
- Sánchez Bella, Ismael. El Juicio de Visita de Indias. Memoria del Cuarto Congreso Internacional de Derecho Indiano. UNAM. México 1976.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. 1800-1976. México 1976. 7ª Edición.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Reglamento Interno en el Servicio de Administración Tributaria.
- Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública.
- Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos, expedidos por la Secretaría de la Función Pública, para los Órganos Internos de Control.

DIVERSOS

<http://www.funcionpublica.gob.mx>