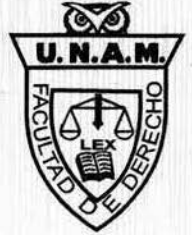




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



**La reconversión de las responsabilidades
administrativas de los servidores públicos
federales**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

Carlos Aarón Murillo García

Autorizo a la Dirección General de Simulacros de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: Carlos Aarón Murillo García
FECHA: 21 de agosto del 2007
SIGNA:

México, D. F.

Junio del 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.

ESTÁ TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D. F., a 27 de mayo de 2004

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E

El pasante de esta Facultad, MURILLO GARCÍA CARLOS AARÓN, con número de cuenta 07526172-8 ha elaborado la tesis denominada "LA RECONVERSIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES", bajo mi la dirección del Lic. Pedro Noguerón de la Roquette, y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.-Director de la Facultad de Derecho.- presente

Esta Tesis fue elaborada en el Seminario de Derecho Administrativo, siendo el Director del mismo el Lic. Pedro Noguerrón Consuegra, y habiendo sido asesorada por el Lic. Pedro Noguerrón de la Roquete, a quienes agradezco sus inteligentes cometarios.

Dedicatoria y agradecimiento:

A mi amada esposa:

Elía Guadalupe Cárdenas Flores

A nuestros queridos hijos:

Edna Massiel

Larry Rodrigo

A mis respetables padres:

María Efigenia García Chávez

Carlos Murillo Camarena

A mis lindas tías donde se encuentren:

Rosalía García Robledo

Melita García Robledo

***A todas las instituciones y profesores que me formaron,
mi más amplio reconocimiento.***

**La reconversión de las
responsabilidades administrativas
de los servidores públicos federales**

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD	3
1.1. Responsabilidad Indiana.....	3
1.1.1. La Audiencia.....	3
1.1.2. Las judicaturas.....	9
1.1.3. La responsabilidad.....	12
1.1.4. El régimen contencioso.....	15
1.2. Responsabilidad constitucional.....	17
1.2.1. Constitución de Cádiz.....	20
1.2.2. Constitución de Apatzingan.....	21
1.2.3. Constitución de 1824.....	22
1.2.4. Bases constitucionales de 1835 y las siete leyes constitucionales 1836.....	23
1.2.5. Bases Orgánicas de 1843.....	24
1.2.6. Acta Constitutiva y sus reformas de 1847.....	25
1.2.7. Constitución de 1857.....	26
1.2.8. "Ley Juárez".....	28
1.2.9. "Ley Porfirio Díaz".....	29
1.2.10. Constitución de 1917.....	30
1.2.11. "Ley Lázaro Cárdenas".....	32
1.2.12. "Ley López Portillo".....	35
1.2.13. Reformas de 1982.....	37
CAPÍTULO 2	
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y TIPOS DE RESPONSABILIDAD	42
2.1 Los servidores públicos en el gobierno.....	42
2.1.1 Los servidores públicos en el Poder Ejecutivo Federal.....	50
2.2. Los servidores públicos en las Entidades Paraestatales.....	53
2.3. Código de conducta.....	57
2.3.1. Principio de legalidad.....	60
2.3.2. Principio de honradez.....	62
2.3.3. Principio de lealtad.....	63
2.3.4. Principio de imparcialidad.....	64
2.3.5. Principio de eficiencia.....	65
2.3.6. Principio de responsabilidad.....	66
2.4 Tipos de Responsabilidad.....	67
2.4.1. Responsabilidad política.....	71
2.4.2. Responsabilidad penal.....	76
2.4.3. Responsabilidad civil.....	81
2.4.4. Responsabilidad administrativa.....	93



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.

3.3.2. Investigaciones.....	219
3.3.3. Auditoría.....	220
3.3.4. Control administrativo.....	222
3.4. Principios de la responsabilidad administrativa.....	225

CAPÍTULO 4

RECONVERSIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS 228

4.1. Corrupción.....	229
4.1.1. Corrupción en cifras.....	231
4.1.2. Corrupción y sus efectos.....	239
4.1.3. Corrupción y legalidad.....	242
4.2. Reconversión.....	244
4.2.1. Ámbito.....	246
4.2.2. Concepto.....	249
4.2.3. Necesidad.....	251
4.2.4. Tolerancia.....	253
4.3. Aplicación jurídica y administrativa.....	254
4.3.1. Coordinación y enfoque.....	255
4.3.2. Metodología de la reconversión.....	258
4.3.3. Rediseño jurídico y administrativo.....	262
4.4. El sistema de reconversión jurídica y administrativa de las responsabilidades.....	266
4.4.1. Análisis y repercusión.....	267
4.4.2. Corrupción y desviaciones.....	267
4.4.3. Cambio o ajuste jurisdiccional.....	269
4.4.4. Coordinación administrativa y jurisdiccional.....	271
4.4.5. Propuestas y su aprobación.....	272
4.4.6. Evaluación, control y corrección de las medidas adoptadas.....	273
4.4.7. Impacto de la reconversión de las responsabilidades administrativas.....	273

CONCLUSIONES..... 275

BIBLIOGRAFÍA..... 279

INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana exige madurez de los órganos públicos que la gobiernan, a fin de que éstos enfrenten con asertividad los problemas económicos, políticos, sociales y culturales de ésta; al tiempo que se cumpla el objeto para lo cual fue creado el Estado, es decir, la impartición del bien común.

Existe en particular, el celo por contar con servidores públicos honorables que en el ejercicio de su desempeño, empleen su esfuerzo con la integridad comprometida que el alto servicio público exige, debido a lo cual, conscientes de que esta digna labor no debe ser empañada por desvíos de los recursos públicos que afectan tanto a los servidores públicos como a la misma sociedad civil, exige contar con sistemas que aseguren la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las instituciones públicas, así como la eficiencia con la que se usen los recursos para conseguirlos.

Lo anterior, es suficiente para mejorar el ejercicio de la función pública, por lo cual es imprescindible contar con los sistemas de control que faciliten la consecución de los objetivos del propio Estado en un marco de completa responsabilidad por quienes tienen la labor de atender el gobierno de la sociedad civil.

La dinámica en que se desenvuelve el país, requiere apurar cambios en aquellos aspectos que detienen el crecimiento y desarrollo de la sociedad civil, los cuales no deben ser realizados sin considerar inteligentemente la forma e intención en que deberán instrumentarse los sistemas para lograr su éxito.

En este orden de ideas, es preciso identificar las problemáticas más importantes que obstruyen el desarrollo de la sociedad civil, y dentro de las cuales, destaca la corrupción en la que los servidores públicos no han sido ajenos, incluso por parte de algunos, la fomentan; lo cual no quiere decir la inexistencia de quienes empleando su esfuerzo y conocimiento comprometido despliegan su trabajo con la calidad y cantidad esperada. Cabe agregar, que la incompetencia de algunos de ellos, refleja de forma potencial, una función pública deficiente en su conjunto.

Razón de peso es ésta, que motivó a desarrollar el presente trabajo, para incentivar el ejercicio público basado en las normas, a fin de fortalecer el Estado de Derecho que es pretendido por la sociedad civil y su propio Gobierno, para lograr la convivencia armónica.

Identificada la corrupción, como la problemática más importante que interrumpe la aplicación de la Ley y menosprecia los fines democráticos y beneficios de la comunidad, de manera que afecta la confianza y certeza de un futuro más promisorio de la sociedad civil, induce sin dilación a estudiar en sus diferentes aristas, los sistemas que en particular la enfrentan. Esta problemática, se configura de forma más difícil si se observa su ingerencia en la vida nacional en el ámbito privado y público, por lo que es preciso darle un tratamiento completo; sin embargo, es interés despertar en este trabajo, la importancia de observar en forma



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

general cómo se desarrolló el tema de la responsabilidad desde la Colonia hasta la actualidad, haciendo énfasis especial en lo que corresponde a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos a nivel Federal.

Es claro, que la intención de combatir la impunidad de algunos servidores públicos, se ve contrastada con la severidad con la que se aplica la Ley a otros, percibiendo con ello un sistema injusto en ambos extremos, y cuya equidad resulta difícil de lograr.

El tratamiento de las responsabilidades administrativas, permitirá a quien se interese sobre el tema y revise este trabajo, encontrar elementos suficientes para tener una apreciación integral de su funcionamiento e intención dirigida a inhibir principalmente el despliegue de conductas de los servidores públicos que en ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones afectan los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública.

El cumplimiento de la Ley, en los términos e intención para la cual fue elaborada, permitirá lograr la igualdad, equidad e imparcialidad en la impartición de la justicia disciplinaria de los servidores públicos que no han cumplido con sus obligaciones de servicio público de manera individual, y de cuya aplicación hasta el momento resulta ser el mejor sistema para combatir la corrupción y con ello, comprometerlos a evitar que los aprovechamientos no se concentren de manera específica, sino que se amplíen a la sociedad civil en su conjunto a través de una administración de los beneficios y no de la pobreza.

En este sentido, el presente trabajo presenta una propuesta relativa a mejorar la impartición de justicia de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, encaminada a lograr su eficacia en cuanto a los órganos que la aplicarán, cuyo alcance sólo se limita a presentar su organización a través de los órganos del gobierno federal, precedido de un análisis que lo justifica.

La intención final, radica en despertar el interés por alcanzar una cultura de la legalidad, basada en una responsabilidad administrativa comprometida por parte de los servidores públicos federales, que en la medida de su desempeño según el ámbito de operación y competencia de cada uno, permita fortalecer el Estado de Derecho como marco de actuación si de lograr un crecimiento y desarrollo de la sociedad civil se trata.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD

1.1. Responsabilidad Indiana.

La distancia física entre lo que fue La Nueva España y España, representó un factor que condicionó ciertas circunstancias, como la relativa a la comunicación y a las formas de gobernar la Colonia.

Gobernar la Colonia requirió de los conquistadores, acudir a las instituciones de mayor prestigio que garantizaran el ejercicio del Gobierno, es decir para ese momento, fue más sensato recurrir a las instituciones judiciales.

En este sentido, el Gobierno de las colonias en América, se organizó mediante el control y dirección del Poder Judicial, o sea, de la magistratura, el elemento más letrado del momento.

De esta manera, el Gobierno Indiano puede considerarse como un gobierno de juristas, es decir, de jueces. La administración de las Indias se realizó bajo la tutela de los órganos judiciales, al ser éstos los que desempeñaron un papel directivo de las decisiones más importantes del Gobierno, dejando al Poder Ejecutivo, la realización de tales decisiones.

Tal situación, se centró en poner las decisiones de gobierno, bajo la tutela de un gobierno jurídico, es decir, se implantó un régimen de derecho y no de fuerza. En tales circunstancias, los jueces se colocaron por encima de los gobernantes mediante la Audiencia. De manera que los problemas particulares y generales presentados en las colonias, se resolvieron a través de los procesos jurídicos, los cuales contaron con la aceptación y respeto de los pobladores, a fin de evitar en lo posible los abusos que la brusquedad de los conquistadores impusieron a los nativos, así como entre éstos y aquéllos, si de disputas, propiedades, explotación de indios, derechos o cualquier otro asunto se tratase.

1.1.1. La Audiencia.

Si bien en España las Audiencias funcionaron como instituciones jurídicas, en América su acción se implantó en todas las ramas del gobierno, de manera que la administración del poder se realizó mediante el Poder Judicial que penetró en todas las esferas, de forma que el gobierno colegiado de la magistratura, fue la corresponsable de la administración indiana, ésto es importante, si se considera que "El poder jurídico público no sólo crea o constituye situaciones jurídicas, sino que las modifica, las extingue (lo que en el fondo es crear otra situación jurídica) y las <declara>. Los actos públicos declarativos de derechos y obligaciones no son actos innovadores, pero sí creadores de consecuencias jurídicas, pues influyen sobre el comportamiento de los titulares de los mismos. Los actos declarativos



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

reconocen o desconocen situaciones jurídicas y, con ello, benefician o perjudican a sus titulares.”¹

En este sentido, los Virreyes en su gestión se vieron comprometidos a consultar a la Audiencia sobre asuntos de importancia, graves o críticos, y a su vez, los gobernados ante tales decisiones que les repercutían de alguna forma, podían acudir a la Audiencia, para que las confirmase, revocase o modificase, además la Audiencia “Decide también gubernativamente en el acuerdo con intervención fiscal de las controversias y recursos sobre propuestas, nombramientos y elecciones de alcaldes, regidores, diputados y síndicos del comun y las instancias de estos sobre abastos, consultado las dudas al consejo supremo.”²

Si el Virrey insistía en ejecutar una decisión, se podía lograr la suspensión del acto agraviado, para lo cual “...tenían que dar cuenta al Poder Central, quedando entre tanto, la resolución estancada; en caso de ausencia o de enfermedad del Virrey, le sustituía el oidor más antiguo, y en el de acefalia, la Audiencia gobernadora asumía el Poder general, así en lo civil como en lo económico y militar.”³

La Audiencia asumió un poder de trascendencia al ampliar sus atribuciones, que a través del Acuerdo, se generó el instrumento de autoridad en las colonias; cabe indicar que en cada una de estas colonias, la Audiencia adquirió sus particularidades, condicionadas por las circunstancias del lugar, sin embargo, en lo general, representaron la forma de gobierno de éstas.

Es importante destacar los tipos de disposiciones normativas que existieron en el Derecho Indiano:

- *La Pragmática*, es la resolución del Rey sobre algún asunto importante;
- *La Cédula Real*, el despacho expedido por el Consejo de Indias concediendo alguna gracia, favor o mandato al público;
- *El Auto*, un decreto o determinación judicial emitida por el juez en algún proceso judicial;
- *Las Provisiones*, los despachos y mandatos emitidos por los tribunales en nombre del Rey, pudiendo ser los Consejos y Chancillerías;
- *La Carta Abierta*, el despacho o provisión general con la intención de que sea obedecida por quienes están obligados a cumplirla;
- *Las Reales Órdenes*, las disposiciones del Rey sin la consulta del Consejo de Indias;

¹ BOQUERA OLIVER, José María. *Derecho administrativo. Volumen I.* (8ª. Ed. Editorial Civitas, S. A. Madrid, España. 1991). Pág. 84.

² ESTRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel.* (1ª. Ed. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F. 1993. Publicado originalmente en 1837, en la oficina de Galvan a cargo de Mariano Arevalo. –Por ello el estilo de redacción y acentuación–). Pág. 57.

³ VIÑAS MEY, Carmelo. *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana.* (2ª. Ed. Editorial U. N. A. M., México, D. F., 1993). Pág. 7.

- *Las Ordenanzas*, son las disposiciones o estatutos para el gobierno de la sociedad, y
- *Los Autos Acordados*, son disposiciones de carácter general emitidas en las audiencias constituidas en órgano legislativo y administrativo.

Cabe indicar como referencia que "La Audiencia creada primeramente en Santo Domingo, 1526, no se ocupaba casi más que de cuestiones de justicia, con arreglo al tipo de Chancillería de España, con la creación de la primera Audiencia en México comienza ya en gran escala la traslación de funciones de gobierno a la magistratura audiencial, y preciadas atribuciones de los órganos supremos del Poder Ejecutivo, Consejo de Indias y Virreyes son incorporados a las Audiencias."⁴

Respecto a la Chancillería, se tiene que es "El tribunal superior de justicia, donde además de los pleitos que en él se introducen por caso de corte, se conoce por apelación de todas las causas de los jueces inferiores del territorio; y privativamente de las de hidalguía y propiedades de mayorazgos. De sus ejecutorias no hay apelación, y sólo se admite el recurso por agravio ó injusticia notoria, y la súplica en grado de mil quinientas."⁵ Y en cuanto a su origen, se tiene que tanto "La Real Audiencia y Chancillería de México se erigió el 29 de noviembre de 1527 y se le dotó de ordenanzas el 22 de abril de 1528, siguiendo el modelo de las que se dieron para la Real Audiencia y Chancillería de Santo Domingo, en la isla de La Española."⁶ El antecedente de la Chancillería se observa en que "El origen de la Real Chancillería está en las Cortes de Toro de 1371, convocadas por Enrique II, y su definitivo asiento en Valladolid fue determinado durante el reinado de los Reyes Católicos."⁷

En este sentido, se observa una supremacía del Poder Judicial, sobre los otros poderes de gobierno, ya que la Audiencia además asume un importante papel en la elaboración del derecho indiano, o sea, asume funciones legislativas, al tiempo

⁴ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 8.

⁵ ESTRICHE. Op. Cit. Pág. 110 (Editado en 1837, por ello el estilo de redacción y acentuación).

⁶ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Conmemoración de los cien años. "Historia de la Procuraduría General de la República" I. Orígenes del Ministerio Público.* (Ed. Procuraduría General de la República, proporciona los antecedentes históricos de esta Institución. Para lo cual se tomó como base fundamental Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República, publicados por la Institución en 1987 y los informes de labores de la Procuraduría General de la República, de 1988 a 1995. México, D. F. Consulta de <http://www.ahm.pgr.gob.mx/conmem/11> el 28 de febrero del 2004, a las 21:40 Hrs.).

⁷ CENTRO VIRTUAL CERVANTES. *Archivo de la Real Chancillería de Valladolid. Archivos Estatales.* (Ed. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas. Archivo de la Real Chancillería de Valladolid. Instituto Cervantes (España), 1997-2004. España. Consulta de <http://cvc.cervantes.es/obref/amac/valladolid/> el 28 de febrero del 2004, a las 22:00 Hrs.).

que se materializa como una institución jurídica, vigilante y correctiva de las decisiones del Poder Público. Las funciones legislativas fueron matizadas en la creación del derecho indiano, por la problemática y circunstancias de cada territorio.

De manera que las Audiencias, gozaban de la flexibilidad necesaria para interpretar y aplicar las leyes e incluso formaban nuevas normas, acordes a la zona en que se aplicarían, es decir, se observa una efectiva aplicación de las normas, y en su caso, la adaptación de éstas e incluso de ser necesario, se crearon las faltantes para normar la vida de cada Colonia en principio y más tarde para las demás; así "...las Ordenanzas de Pulperías –Estatuto-, por la Audiencia de México; las Ordenanzas de Obrajes, 'dictadas a favor de los indios en México', y otras muchas disposiciones audienciales en forma de autos acordados y bandos de la Sala del Crimen, que se hacían extensivas luego a todo el respectivo virreinato."⁸

Las ordenanzas, tuvieron un papel importante en la reglamentación de diversas materias para el ejercicio de gobernar, de manera que éstas fueron "La ley ó estatuto que se manda observar, y especialmente se da este nombre á las que están hechas para el régimen de los militares, ó para el buen gobierno de alguna ciudad, comunidad, corporación ó gremio."⁹

De esta manera, los problemas más graves, urgentes o importantes motivo de resoluciones del Virrey o de la Corona Española, tuvieron como antecedente algún informe o fue materia resuelta por la Real Audiencia.

Al hablar de informe, debe considerarse como un "...instrumento para fiscalizar la gestión de los funcionarios de Indias. Desde temprano se supo que el mejor medio de control es la información. De ahí que se obligara a las autoridades que acopiaran diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias."¹⁰

En materia de responsabilidades, cabe hacer notar que el poder del Virrey, se encontraba sujeto a la responsabilidad de sus actos de autoridad y decisiones de gobierno, ya que eran exigibles ante la Audiencia, la cual fungió como una institución jurídica moderadora y además responsabilista, que podía determinar medidas disciplinarias y correctivas durante el cargo e incluso podía dictar su cese, mediante el juicio de residencia y que a través de la visita, se configuraron como los dos postulados del régimen moderno del Estado de Derecho. De esta manera se puede decir que el ejercicio del poder en la Colonia no fue total, ya que "Prácticamente, de hecho, no existió en América el régimen de gobierno absoluto,

⁸ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 12.

⁹ ESTRICHE. Op. Cit. Pág. 110 (Editado en 1837, por ello el estilo de redacción y acentuación).

¹⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. (1ª. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 2002). Pág. 5.

ya que no existía la ilimitación jurídica del Poder público indiano —el virreinal— que era responsable.”¹¹

En este sentido, en materia de responsabilidades, se destaca en particular dos sistemas de trascendencia que permitieron detener los abusos de funcionarios y empleados públicos de la Colonia, es decir se trata del juicio de residencia y la visita, el primero tiene su antecedente en el procedimiento judicial romano y que “...tenía la finalidad de garantizar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas emitidas por la Corona, para proteger al Estado y particulares. Los sujetos a juicio fueron, en principio, jueces. Más tarde el juicio se extendió a todas las autoridades públicas, con excepción del rey.”¹² Es importante señalar que el Estado debe considerarse como “...una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.

“...siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes en ser soberanos, defender su territorio, su estructura como Estado y sus órganos de gobierno, establecer su sistema monetario, su sistema tributario, sus estructuras de defensa interna y externa, su orden jurídico y las bases para su desarrollo, así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.”¹³

En cuanto al juicio de residencia, debe destacarse que “Todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades o bien extenderle una especie de carta o certificado de buena conducta. Por esta última razón los funcionarios eran, en ocasiones, los más interesados en ser residenciados, en tomar residencia, pues al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Además para ser promovido a un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior, esto es, salir absuelto en el juicio de residencia.”¹⁴ En otros términos, se entiende por Residencia como “La cuenta que toma un juez á otro como á corregidor ó alcalde mayor, ó á otra persona de cargo público, de la administracion de su oficio por aquel tiempo que estuvo á su cuidado;- y el proceso ó autos formados al residenciado. En 1799 se mandó que se escuse el juicio de residencias como perjudicial, por el gran peligro que hay de corrupcion en los jueces de ellas, y porque estos son muy gravosos á los pueblos y á los mismos residenciados sin utilidad alguna, según lo ha acreditado la

¹¹ VIÑAS MEY. Op. Cit.. Pág. 13.

¹² DÍAZ ARANDA, Enrique. *Enriquecimiento ilícito de servidores públicos*. (1ª. Ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D. F., 1999). Pág. 6.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo. Primer. curso* (10ª. Ed. Editorial Porrúa, México, D. F. 1991). Pág. 60.

¹⁴ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 6.

experiencia, quedando espedito el medio de los informes y el de la queja, acusación formal ó capitulación en el tribunal correspondiente.”¹⁵

Las visitas se instituyen en el siglo XVI y eran realizadas por un organismo público con la finalidad de revisar la gestión de los funcionarios públicos y empleados públicos, a fin de evitar la corrupción; este procedimiento “...se iniciaba con la llegada del visitador, quien llevaba consigo las comisiones, poderes, quejas y demás información sobre el funcionario a visitar. A su llegada, siempre imprevista, se daba publicidad con el fin de allegar información basada en denuncias, interrogatorios de testigos y revisión de libros.

“Una vez terminada la visita, el visitador formulaba cargos contra el funcionario o contra todos los integrantes del órgano visitado, quienes al ser notificados formulaban sus descargos.

“Posteriormente el *Consejo de Indias* estudiaba el asunto, lo sometía a votación y dictaba la resolución, imponiendo sanciones que eran de diferente grado.”¹⁶ En este sentido se comprende por visita “El acto de jurisdicción con que algún superior se informa del proceder de los ministros inferiores ó de los súbditos, ó del estado de las cosas en los distritos de su jurisdicción, pasando personalmente á reconocerlo, ó enviado en su nombre otro que lo ejecute: ...el reconocimiento ó informe que se hace en los oficios públicos de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan á cada uno, para ver si están fieles ó según ley ú ordenanza ...”¹⁷

Cabe señalar que la visita, como un medio para efectuar el ejercicio de fiscalización del gobierno, representó ser “...un instrumento de vigilancia, de control incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales en favor de los particulares y del Estado. Se podían realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario incluyendo al Virrey. Podían hacerse *visitas generales* o *visitas específicas*. Las primeras incluían a las actividades de todo un virreinato o capitán general, mientras que las segundas se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o asunto en particular. Las autoridades *visitadas* estaban obligadas a otorgar al *visitador* todas las facilidades para el mejor cumplimiento del encargo. No había apelación contra sus resoluciones.”¹⁸

Se puede observar una especie de control social del Poder Judicial a través de la Audiencia, ya que el Virrey no podía impedir a los gobernados afectados por el acto reclamado, a interponer el recurso libre de apelación a la Audiencia. Asimismo la Audiencia incrementó su participación en el ejercicio del poder público al intervenir en los actos decisivos de todas las ramas del gobierno del Virrey, y “...desde el punto de vista de los derechos civiles y administrativos del súbdito,

¹⁵ ESTRICHE. Op. Cit. Pág. 621 (Editado en 1837, por ello el estilo de redacción y acentuación).

¹⁶ DÍAZ ARANDA. Op. Cit. Pág. 12.

¹⁷ ESTRICHE. Op. Cit. Pág. 712 (Editado en 1837, por ello el estilo de redacción y acentuación).

¹⁸ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 4.

constituyó una forma de intervención ciudadana de éste en el gobierno, ya que, en virtud de ello, podían reaccionar frente a las decisiones del Poder público, haciendo llegar hasta él por el cauce jurídico audiencial la expresión de sus intereses y aspiraciones, y lograr su revocación, moderación o reforma."¹⁹

En este sentido, la Audiencia se convirtió en la institución protectora de los gobernados, en particular de los más débiles, característica de los actuales Estados cuyos actos de autoridad están sujetos al principio de responsabilidad político-administrativa. Aquí el papel de la Audiencia, consistió en salvaguardar la legalidad y defender y amparar los derechos e intereses de los gobernados ante las decisiones y ejercicio del poder de la autoridad administrativa.

1.1.2. Las judicaturas.

La intervención de la Audiencia en el ejercicio del Poder Público, se extendió en toda la actividad político-administrativa y con una efectiva participación fiscalizadora del gobierno.

Esta situación provocó cierta rivalidad entre el poder judicial y el ejecutivo, aunque la supremacía del judicial provocó incluso excesos; sin embargo casi en todas las pugnas entre estos poderes, la Audiencia dictaba la última palabra, incluso en detrimento del espíritu de la legislación.

Es importante destacar que el ejercicio del derecho en la Nueva España, tuvo jurisdicciones diversas y en muchas ocasiones indeterminadas y con procedimientos y tribunales especiales, esto es así porque "Se estructuraba fundamentalmente de la procedencia de la herencia medieval castellana y de la circunstancia específica de la Nueva España. Las prerrogativas conseguidas a los justiciables y las materias de que se ocupan los tribunales dieron lugar a la dispersión jurisdiccional."²⁰

El celo original del Poder Judicial a través de la Audiencia, de someter al Poder Ejecutivo en la ejecución de actos de autoridad, a la norma como práctica sujeta a sanción y disciplina correctiva y su ingerencia en todas las ramas de gobierno, condujo a ejercer la función de legislar prácticamente en todas las materias; sin embargo, no se puede dejar de lado el papel tan importante que tuvo la Audiencia, aunque este abogadismo hizo de la "...justicia la piedra angular de la administración y gobierno y aspiraba a convertirla en rectora de las manifestaciones todas de la actividad y de la vida social de la Colonia."²¹

¹⁹ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 13.

²⁰ VARIOS AUTORES. *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma Judicial 1986-1987*. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Evolución Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". (1ª. Ed. Editorial Porrúa. México, D. F. 1987). Pág. 264.

²¹ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 28.

La Real Audiencia y la Chancillería en la Nueva España, se erigieron como se mencionó el 29 de noviembre de 1527 y en las que "...sus ordenanzas fueron reformadas el 12 de julio de 1539 y el 17 de noviembre de 1536, cuando se estableció que la presidencia recayera en el virrey de la Nueva España."²²

De esta manera, la participación en todas las ramas de gobierno del Virrey, provocó que se legislara según el interés materia de control normativo, a crear jurisdicciones especiales para ciertas instituciones hispano-indianas. De manera que "Cuando un problema, necesidad o institución colonial requerían especial atención o se las consideraba merecedoras de ella, colocábaselos bajo la salvaguardia judicial; y si la importancia del problema o la vitalidad de la institución eran grandes, daban origen a una legislación y a una jurisdicción peculiares."²³

Es interesante observar el papel que se desempeñó en el gobierno de la Nueva España, es decir, "La Audiencia y Real Chancillería de México, tuvo funciones administrativas o gubernamentales y funciones jurisdiccionales. Sustituía al virrey cuando el puesto estuviese vacante; nombraba las comisiones y dictaba el real acuerdo. Sus atribuciones más importantes fueron las jurisdiccionales, ya que este tribunal superior operaba en lo que respecta a la justicia ordinaria y a lo que corresponde a la justicia extraordinaria, según lo que es tradicional en las competencias de territorio, materia y cuantía."²⁴

El Gobierno de la Nueva España requería de la participación de los magistrados de la Real Audiencia, por su conocimiento amplio en materia jurisdiccional, como se observa en que "Los virreyes necesitaban personas de absoluta confianza para vigilar, e incluso ejecutar, ciertas funciones administrativas, así como requerían del asesoramiento técnico-jurídico en ciertos organismos, y para ello acudían al apoyo de los magistrados de la Real Audiencia, dado el caudal de conocimientos y experiencias que éstos poseían."²⁵

En este sentido, cabe destacar como ejemplo, la Judicatura de Indios, creada para facilitar su administración de justicia, la cual se componía de tres elementos: el fiscal, el abogado y procurador de indios y el protector; el primero era el protector y defensor de todos los indios del distrito, con la función de ayudar y favorecerlos para hacerles justicia, abogando por los indios entre ellos como con los españoles en materias como la civil o criminal; en tanto que el abogado y procurador de indios, correspondía de oficio a seguir todas las causas y pleitos de los indios, su

²² VARIOS AUTORES. *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma Judicial 1986-1987*. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Evolución Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Op. Cit. Pág. 264.

²³ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 31.

²⁴ VARIOS AUTORES. *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma Judicial 1986-1987*. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Evolución Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Op. Cit. Pág. 265.

²⁵ VARIOS AUTORES. *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma Judicial 1986-1987*. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Evolución Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Op. Cit. Pág. 268.

misión de esta manera fue la de proteger a los indios, "La función de los protectores, abogados y procuradores de los naturales, estaba complementada por las Audiencias, las cuales, habían de informarse de cómo 'ayudan a los indios' supliendo en lo que faltare y coadyuvando si les pareciere conveniente."²⁶ Por lo que respecta a los Protectores de Indios, su figura estaba concentrada en dar solución al problema de la libertad de los indios y las encomiendas.

De igual manera, se crearon jurisdicciones como la de Aguas, aquí se nombraban jueces para que repartieran las aguas a los indios a fin de que regaran sus cultivos y abrevaran sus ganados, o bien también destaca como ejemplo, la creación del Juzgado de Bienes de Difunto, para organizar mediante una magistratura un procedimiento determinado a fin de salvaguardar los derechos de los herederos. Asimismo cabe señalar la correspondiente a la Jurisdicción Especial de las Cajas de Comunidad, que tenían como objeto el lograr que los censos fueran correctos y las rentas saneadas.

Como se observa, la jurisdicción de la Audiencia y Real Chancillería, abarcó diferentes materias, para regular los diversos aspectos que la vida de la Nueva España requería dado su crecimiento y desarrollo, en este sentido, se tiene que "Por la materia, la audiencia conocía de tres tipos de asuntos: los civiles, los penales y los administrativos, y se organizó en tres salas, dos llamadas de Justicia y una Del Crimen."²⁷

Cabe señalar por otra parte que "... fueron también poco frecuentes las leyes que se dictaron con carácter general para todas las Indias, siendo más bien lo normal que dichas leyes se refiriesen sólo a alguna provincia o a un lugar, esto es, a aquél en que se había dado el hecho que provocaba la medida.

"En el sistema jurídico de la época, incluyendo al de las Indias (pues éstas formaban parte de la Corona de Castilla), las leyes de ésta regían en aquélla como generales o comunes, las que se dictaban expresamente para el "Nuevo Mundo" presuponían la vigencia de las castellanas, de tal forma, que si examinamos sólo aquéllas, se observará que no suponen un ordenamiento completo, ya que frente a las de Castilla, las de Indias eran leyes particulares o especiales"²⁸

De esta manera, las decisiones principales de la organización gubernativa de la Nueva España, eran realizadas por los virreyes y las audiencias, en particular "...Las audiencias tuvieron indiscriminadamente atribuciones judiciales y administrativas. En cuanto a las primeras, fungían como *tribunales de apelación*

²⁶ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 36.

²⁷ VARIOS AUTORES. *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma Judicial 1986-1987*. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Evolución Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Op. Cit. Pág. 265.

²⁸ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *El Derecho de la Función Pública* (Título actual). Título de la edición original: *Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México*. (- 1ª. Ed. Madrid, España. 1988. - 1ª. Ed. Edición actual, Editorial Ediciones Contables y Administrativas, México, D. F. 1993). Pág. 44.

en el conocimiento de los recursos que se interponían contra jueces inferiores que eran los *alcaldes ordinarios* y los *corregidores o alcaldes mayores*. Además de sus funciones estrictamente judiciales, las audiencias eran órganos consultivos del virrey, a quien sustituían provisionalmente en el gobierno mientras el monarca designaba a la persona que debía reemplazarlo. También puede considerarse a las audiencias como cuerpos legislativos, en cuyo caso sus atribuciones consistían en 'revisar y aprobar las ordenanzas que se dieran las poblaciones' y en 'dar todas las leyes que considerasen necesarias para el buen gobierno de la tierra', recibiendo sus denominaciones el nombre de '*autos acordados*'.²⁹

1.1.3. La responsabilidad.

El Poder Judicial en la Colonia, se patentizó con una ingerencia en las ramas de gobierno y dentro del ámbito burocrático, "Los tres estadios capitales de la función administradora hallábanse colocados bajo el control del Poder Judicial: el reclutamiento del personal, con la parte preponderante que en su designación tenía; la inspección de su conducta durante el desempeño de los cargos, mediante el informe y la visita, y su fiscalización *a posteriori* al cesar en ellos, por virtud de la residencia."³⁰

El antecedente de la aplicación de la legislación, para el buen ejercicio de la función pública se realizó así porque "...en la Nueva España estuvo vigente en primer término la legislación dictada exclusivamente para las colonias de América y que se llamó '*derecho indiano*', y dentro de la que ocupan un lugar preeminente las célebres *Leyes de Indias*, verdadera síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes. Por otra parte, las *Leyes de Castilla* tenían también aplicación en la Nueva España con carácter supletorio, pues la Recopilación de 1681, dispuso que en todo lo que no estuviese ordenado en particular para las Indias, se aplicarían las leyes citadas."³¹

En materia de responsabilidades en particular, destaca la práctica de un sistema de control a priori del personal que integrará la administración del Poder Ejecutivo, a través del informe elaborado por el Oidor que se llevaba al Acuerdo, el cual con la consideración del Presidente y de todos los Oidores y audiencia Fiscal se dictaminaba su aceptación o rechazo. Una vez formulado el informe por Acuerdo, se presentaba al Consejo de Indias. En este proceso, el Fiscal se encargaba de hacer las investigaciones para presentar su opinión al Consejo si fuese distinto al de la Audiencia.

Cabe indicar que en el caso de funcionarios que hubiesen estado activos, la investigación se conformaba con la comprobación de si se había practicado la residencia y si de ésta había salido libre de responsabilidad.

²⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. (1ª. Ed. Editorial Porrúa, México, D. F. 1973). Pág. 61.

³⁰ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 43.

³¹ BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. Pág. 51.

Este proceso, podría considerarse de interés público, por la trascendencia y responsabilidad que tenía el desempeñar un cargo público. El interés mostrado respondió a la moral administrativa y a motivos tutelares del indígena. En el caso del Fiscal tanto en las Audiencias en América como del Consejo en España, desempeñaban básicamente las funciones de ser por una parte defensores de la legalidad y por otra parte, los defensores y protectores de los indios por ministerio de ley.

En el proceso de selección de los funcionarios, la intervención judicial debía evitar el nepotismo, pues estaba prohibido dar cargos a los familiares hasta el cuarto grado, criados o allegados de Virreyes, Oidores, Oficial Real, Ministro o demás funcionarios. Si esta condición era violada, se hacían acreedores los infractores a una multa pecuniaria y a la pérdida del cargo. Sin embargo, había una excepción, si se trataba de descendientes de descubridores y conquistadores. En los demás casos, no sólo se les incapacitaba en lo sucesivo para ejercer cargos en las indias, sino que se les obligaba a devolver el sueldo y se les fijaba una cuarta parte en multa.

Para este tipo de casos servían los registros en el libro de "Consultas de Residencia", es decir, "Este sistema de información judicial requería un servicio permanente de reunión y registro de datos, antecedentes, méritos, que se nutrió con los que resultaban de los juicios de residencia. En cada Audiencia debía llevarse un libro de 'consultas de residencia', a fin de que Virreyes y Audiencias 'tengan noticia de las personas, sus méritos y calidades y si han cumplido con su obligación'."³²

En las colonias dominadas por el reino de España, el control de los monarcas se ejercía a fin de que éstos lograran en su ejercicio en forma general, una atención justa, encaminada a la impartición del bien común, objeto de todo gobierno y en la que "La organización jurídico-política de los diversos reinos que integraron el Estado Español tenían rasgos comunes. En todos ellos destaca un organismo legislativo denominado 'Cortes' que reconoce por origen los antiguos 'concilios' que se celebraban desde la época visigótica y de los que 'emanaron leyes encaminadas a cortar los abusos de la autoridad real'. Las Cortes controlaban o moderaban el poder del monarca siempre en atención a la justicia y al bien común, debiendo advertir que cuidaban de la observancia de los fueros y derechos de los súbditos del monarca, quien ante ellas prestaba solemne juramento en el sentido de cumplirlos y obedecerlos."³³

En este sentido, la intervención más destacada en el gobierno por parte del Poder Judicial, era ejercida a través de la fiscalización en cuanto a las responsabilidades. Esta intervención evitó por una parte, el estancamiento de los funcionarios públicos y por otra parte, la burocratización de los servidores públicos, ya que la

³² VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 45.

³³ BURGOA ORIHUELA. Op. Cit. Pág. 52.

intervención de los gobernados a través de la Audiencia, permitió garantizar la correcta prestación del servicio público. Esta intervención estaba dirigida a evitar conductas ajenas al interés público, pues "...la corrupción administrativa vino a ser por reacción una de las causas que perfeccionaron el régimen político-jurídico de *recursos* de defensa del administrado, régimen que culminaría en la especie de acción popular para el mantenimiento de la legalidad que la fiscalización residencial suponía. Abierto juicio de visita o de residencia, cualquier particular podía formular denuncias, señalar infracciones o abusos y pedir reparación de daños."³⁴

El sistema de recursos de visitas y residencias se convirtió de esta manera en los instrumentos de participación de los gobernados; lo que fortaleció la democracia, al menos en cuanto a manifestar sus reclamaciones respecto a las conductas contrarias al interés público y a demandar un correcto ejercicio de la función pública, entendida ésta como el objeto del Gobierno, es decir, se trata de hacer patente que el control social y la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, reporta un alto interés público.

De esta manera el sistema de responsabilidades se basó principalmente en ciertos instrumentos, a saber, los correspondientes al informe, la visita y el juicio de residencia, de manera que "I. *El informe*, La fiscalización de la gestión y proceder de autoridades y funcionarios, durante el desempeño de sus cargos, ... II. *Visitas*. Íntimamente ligado con lo anterior se hallaba el régimen de visitas. Informe y visita, enlazados, eran los medios que tendían a asegurar la actividad y moral funcionamiento del gobierno colonial. Existían dos órdenes de visitas, las ordinarias, giradas por un Oidor de la Audiencia a todo su territorio y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente. ... III *El juicio de residencia*. Con arreglo al derecho de la Metrópoli, todo funcionario, al cesar en su cargo, quedaba sometido a juicio de residencia, para averiguar y hacer efectivas las responsabilidades consiguientes a su gestión."³⁵

Cabe apuntar que al juicio de residencia estaban sujetos todos los servidores públicos, los eclesiásticos y militares desde el Virrey al último soberano, asimismo, "Los Jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que, al igual que hemos visto en las visitas, formularan cargos los agraviados y *cualesquier otras personas que lo desearan* (el principio de *interés* como base del recurso)."³⁶

Sobre la aplicación de las leyes en la Nueva España, en principio se destacan las del lugar, dictadas para las Indias y como subsidiarias se encontraban las de Castilla, es decir, "Desde esta legislación de Indias arranca el origen de las disposiciones sobre la Función Pública, los funcionarios y eclesiásticos que actuaban en Indias cuidaron de informar al Rey no sólo sobre la marcha de sus

³⁴ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 47.

³⁵ VIÑAS MEY. Op. Cit. Págs. 48, 52 y 55.

³⁶ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 55.

propias actividades, sino incluso del estado general de aquéllas. Los altos funcionarios estaban obligados a informar al monarca sobre toda clase de materias y sobre la actuación de los restantes oficiales. Estos cargos de verdadera importancia política (Oidor, Abogado de la Real Audiencia y otros) se reservaban por lo general a peninsulares (el de Virrey siempre). Eran medios de prestigio ciertísimo, más que nada por el poder que conferían y por el temor que inspiraban.³⁷

1.1.4. El régimen contencioso.

Con el régimen contencioso, se trata de destacar la forma procesal del juicio contradictorio para la exigencia de responsabilidades sobre el interés ciudadano y no sólo del derecho. De manera que si por los actos de autoridad de algún gobernante o funcionario, se lesionaban los intereses o el derecho de los gobernados, se entablaba la reclamación en un juicio de residencia o de visita.

Además, por lo que toca a los agravios, en éstos se reflejaban las inconformidades de los gobernados, y como los asuntos se hacían públicos, el control social se hizo más fuerte, de manera que contribuyó a la creación y en su caso, de fortalecimiento de instituciones como el derecho de petición e informe ante el Poder Central, al tiempo que la reglamentación del régimen de procuradores de Indias y cabildos abiertos, o sea, "Claramente se ve, cómo Cortes, cabildos abiertos, procuradores de Indias y derecho de petición, es decir las instituciones democráticas, surgen en América, principalmente como órgano de fiscalización para impedir agravios y ser cauce de aspiraciones ante el Poder público."³⁸

Cabe hacer una reflexión respecto al momento que vivieron las Colonias en América, en la sangre de los conquistadores se caracterizaba un carácter de rebeldía para realizar empresas que requerían conductas especiales y violentas para llevar a cabo la conquista; en consecuencia, para imponer un orden bajo el dominio y control de los conquistadores, se requirió no pocas veces del uso irrestricto de la fuerza; la cual si bien pudo estar regulada por las leyes que los regían del lugar de donde provenían, la distancia, el mar de por medio y la investigación por excesos, consumía períodos de tiempo importantísimos que favorecían la impunidad; siendo los agravios a los conquistados, el común denominador; por lo que la implantación de instituciones que pusiesen orden y hacer que éstas se respetasen, requirieron de sistemas sólidos que permitieran combatir enérgicamente los abusos y corrupción de quienes detentaban el Poder Público; por estas razones, fue principalmente necesaria la creación de instituciones jurídicas a cargo de los más letrados, para cuidar el ejercicio correcto del gobierno y la vigilancia de la legalidad mediante recursos que garantizaran encausar las desviaciones y corregir los actos contrarios al interés público.

³⁷ HARO BÉLCHEZ. Op. Cit. Pág. 44.

³⁸ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 59.

Circunstancias que propiciaron una evolución importante de la justicia sin precedentes y sobre todo, la aplicación no sólo igualitaria sino equitativa en la impartición de la justicia a través de mecanismos democráticos, es decir, participativos por parte de la sociedad civil en el ejercicio del control social, a fin de garantizar una actuación de los gobernantes y funcionarios apegada a las disposiciones que para la materia de gobierno existió, debido a la diversidad de problemas nuevos surgidos por la conquista, y que debieron urgentemente ser legislados, por ejemplo, en temas como explotación de recursos naturales, el régimen de trabajo de aborígenes, títulos de dominio, derechos de propiedad, aspectos que regularon el derecho interno y cabe destacar también el internacional, e implícitamente, mecanismos para manejar la responsabilidad administrativa de los gobernantes y funcionarios.

Tales motivos obligaron a España, a asumir con criterios de sensatez la protección de los conquistados ante la barbarie y desenfreno del poder, la riqueza y la propiedad material y humana de los conquistadores. De esta manera, el régimen de responsabilidad se basó principalmente en dos aspectos: "1º El desarrollo frondoso de lo contencioso-administrativo, que de mera contienda entre la administración y el particular lesionado en sus derechos concretos, a virtud del nuevo sistema de recursos fundados en el principio del interés y no del derecho y la disminución creciente del campo de la actividad discrecional para su conversión en reglada, se transforma en una especie de acción pública para el mantenimiento y defensa de la legalidad, envolviendo en la atmósfera del derecho el campo todo de la administración pública. 2º La intensificación de la intervención ciudadana, pero en una nueva forma más jurídica y práctica que antes, ya que mediante los recursos de *interés*, cualquier ciudadano, por el hecho de serlo, aunque no hayan sido lesionados individualmente sus derechos, puede reclamar por la vía contenciosa contra las decisiones o actos de gobierno o la administración si las estima atentatorias a la legalidad; y como consecuencia de todo ello, la intervención, cada vez más creciente, del Poder judicial en todas las esferas de la administración, y en general del Poder público, lo cual constituye el punto culminante de la presente evolución del derecho estatual."³⁹

En este sentido, la responsabilidad de los gobernantes y funcionarios, se vio vigilada por el Poder Judicial a través de la Audiencia que mediante la fiscalización ciudadana en el proceso contencioso administrativo de los recursos de interés, cuidó que en su desempeño se realizara un ejercicio apegado a la norma; y que hizo evolucionar jurídicamente materias como la de responsabilidades, "...responsabilidad de organismos y funcionarios de gobierno en la colonia; exigencia de esta responsabilidad mediante la fiscalización por los administrados en virtud del juicio contradictorio de capítulos de agravio y reclamaciones en visitas, residencias y apelaciones al Acuerdo como poder jurídicamente moderador de las decisiones vicerreales, y consiguiente intervención preponderante del Poder judicial en la administración pública."⁴⁰

³⁹ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 63.

⁴⁰ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág. 64.

Cabe señalar que todo exceso trae consigo consecuencias contrarias a lo que se pretende hacer, es decir, el asumir mayores funciones por parte del Poder Judicial, permitió descuidar su natural actividad y razón de ser, y con ello, un retraso en la rápida administración de la justicia, es decir, "Envolver la administración colonial en las mallas de lo jurídico hasta el punto que el gobierno de la Metrópoli hizo, era acarrear sobre aquélla las múltiples trabas que a la eficacia de gobierno opone el exceso de legalismo."⁴¹

Si bien se logró un sistema contencioso administrativo para combatir actos de autoridad que lesionaban la legalidad y que el interés de cualquiera podía hacer valer los derechos de los demás, llegó al extremo de que el sujetarse a la forma y precepto legal, provocó un exceso jurídico, facilitando incluso el incumplimiento de las funciones vitales de gobierno, por las cuestiones de forma legal. Condición poco afortunada para la misma sociedad civil de la Colonia, que padeció situaciones y excesos contradictorios relativos por un parte, a la carencia de un derecho que regulara el actuar de los gobernantes y funcionarios, y por otra parte, el asiduo cuidado fiscalizador de sus actos, inhibiéndolos particularmente para cumplir con sus propias obligaciones.

1.2. Responsabilidad constitucional.

La responsabilidad constitucional federal, es la conducta esperada de los servidores públicos para ejercer su encargo o función de servicio público y surge como un reclamo por los actos de autoridad que se apartan del máximo mandato legal y de quienes hacen uso del Poder Público, en detrimento de la sociedad civil y del propio Estado.

La responsabilidad constitucional federal conduce y da viabilidad al Estado de Derecho, al reforzar el cumplimiento de la legalidad, de manera que para llegar a este estadio, fue necesaria la presencia de condiciones económicas, políticas y sociales que con la voluntad y participación de la sociedad civil se fue organizando un sistema que garantizase el cumplimiento de las normas y paralelamente el destinado a corregir las desviaciones de quienes detentan el poder, desde el jefe máximo hasta el que se encuentra en la base de la organización del gobierno; esto es así, porque "Es obvio que en un Estado de Derecho, basado en una ley superior, en el que rige el principio de supremacía constitucional y existe una jerarquización normativa, toda 'cuestión de Derecho' puede ser tarde o temprano, directa o indirectamente una 'cuestión constitucional'.

⁴¹ VIÑAS MEY. Op. Cit. Pág 67.

“En otros términos, cualquier acto de autoridad o inclusive cualquier acto jurídico en su sentido más amplio, puede remitirse escalonadamente de menos a más, a una o a varias normas constitucionales.”⁴²

En este sentido, la responsabilidad es la consecuencia directa de la arbitrariedad de los servidores públicos y representa la lucha por evitar las condiciones que propicien un Estado Absoluto; de manera que es un sistema que favorece la soberanía; con el cual se limita el ejercicio del Poder, cuando se plasma en documentos supremos legales, es decir, en la Constitución Federal y con ello la integración de un Estado Constitucional, o sea un Estado de Derecho. Un Estado sometido a las leyes, que asegure el principio de legalidad, la primacía de la ley, el gobierno regido por las leyes y no por la arbitrariedad, corrupción e impunidad; por otra parte, “El Estado no es sólo un fenómeno social sino también un conjunto de relaciones sometidas a un derecho normativo. Y al mismo tiempo un principio activo que crea, aplica, sanciona y garantiza el Derecho positivo... Pero hay que tener siempre en cuenta que el Derecho es no solamente un ejercicio jurídico efectivo sino también un conjunto de normas que exigen ser transformadas en acciones. Por tal razón, el Derecho pertenece al mundo del deber ser y se sitúa en un terreno de juicios y valoraciones que no sirve para conocer al Estado como es, sino cómo ha de vivir y comportarse para que sus acciones tengan una justificación valorativa.”⁴³

La Ley es el instrumento jurídico que autoriza a realizar la función pública, sólo en lo que le compete y no más, de manera que limita su actuación, autorizándolo, facultándolo o atribuyéndole responsabilidades a los servidores públicos para el logro de los objetivos nacionales.

Con la creación y separación de los poderes de gobierno se conforma el Estado y facilita su integración y funcionalidad, aunque en la actualidad tal modelo pueda ser rebasado por nuevos organismos autónomos e independientes de los Poderes Públicos, para garantizar su correcto funcionamiento.

El Estado de Derecho, es la organización social suprema que da orden y armonía a la convivencia civilizada de los seres humanos libres para integrarse soberanamente. De manera que proporciona certeza y seguridad pública y jurídica a la sociedad civil, lo cual implica que el gobierno realizará con regularidad y consistencia, todos los actos de autoridad con apego a las normas jurídicas que establezcan sus respectivas competencias, según el orden jurídico que las motiva, creado para garantizar los derechos subjetivos y objetivos de la sociedad civil; es pertinente mencionar que “Los Estados que fueron sustituyendo a las monarquías se estructuraron con base en un serie de principios políticos e instituciones

⁴² COVIÁN ANDRADE, Miguel. *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*. (Edición 2001. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A. C. México, D. F. 2001). Pág. 49.

⁴³ GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. (10ª. Ed. Editorial Porrúa, México, D. F. 1996). Pág. 167.

jurídicas que desde entonces, se han considerado propios del 'Estado de Derecho', a saber:

- A) "La titularidad de la Soberanía recae en el pueblo.
- B) El origen del poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario, sino popular.
- C) Los órganos del Estado están integrados por representantes populares.
- D) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza.
- E) El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- F) El poder del Estado se ejerce por definición de manera limitada.
- G) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- Los Derechos del hombre y del ciudadano; y 2.- La división de poderes.
- H) Toda esta estructura se consagra en una constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico y del ejercicio del poder público.
- I) La Constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.
- J) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.
- K) Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respecto del contenido de las normas).
- L) Las transformaciones del orden constitucional son reguladas previamente por la propia Constitución.

"Todos estos principios tienen un propósito común que es la esencia del nuevo paradigma de Estado: limitar el ejercicio del poder político."⁴⁴

En este sentido, el sistema de responsabilidades del gobierno, es el instrumento jurídico que busca evitar la extralimitación en la actuación u omisión de las conductas de quienes ejercen el Poder Público en cumplimiento de sus actividades o funciones; de manera que en forma particular, los poderes de gobierno establecen por mandato legal el sistema de responsabilidades y sanciones aplicables, a fin de corregir las conductas contrarias al interés público configurando sistemas de control de las actuaciones de sus servidores públicos, estableciéndoles autorizaciones, facultades y atribuciones.

El sistema de responsabilidades es la consecuencia jurídica de un proceso dialéctico que fortalece en su síntesis al Estado de Derecho, mismo que lo respalda y le garantiza su vigencia. Tanto el Estado de Derecho como el sistema de responsabilidades tienen sentido, si ambos se adaptan a las condiciones vigentes, es decir, si surgieron por condiciones y exigencias de la sociedad civil, para evitar la arbitrariedad de quienes ejercen el Poder Público, de forma tal que

⁴⁴ COVIÁN ANDRADE, Miguel. *Teoría constitucional*. (2ª. Ed., Editorial Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C. V., México, D. F. 2000). Pág. 9.

deben tener una necesaria correspondencia con las nuevas y cambiantes circunstancias de la sociedad civil, lo cual garantiza no caer en un Estado déspota.

La necesidad de un sistema de responsabilidades fuerte, respetable y eficaz, se hace más imprescindible si se busca un Estado que gobierne con un interés social y no privilegie a una clase, dado que a lo largo de la historia ha sido parcial en su actuación y no ha logrado ser suficientemente equitativo e igualitario con la sociedad civil, ante la cual se sobrepone, divorciándose en no pocas ocasiones de la clase más desprotegida y la cual ha sido muchas veces, la víctima de atropellos.

Si algo quiere decir el Estado Social de Derecho, es regirse por la legalidad, al tiempo que evitar la separación del Estado con la sociedad civil, en particular con la más desprotegida, o sea con los pobres, y que han representado a lo largo de la historia la mayoría, a los cuales, finalmente si se les administra, ha sido en su pobreza.

En este apartado, se presentará de manera general, lo dispuesto en los ordenamientos constitutivos que se refieren a la materia de las responsabilidades de los servidores públicos a fin de apreciar tanto la evolución, como el tratamiento circunstancial otorgado con el fin de vigilar su estricto y correcto desempeño en el ejercicio de la función pública.

1.2.1. Constitución de Cádiz.

Con la Constitución de Cádiz vigente de 1812 a 1814, se constitucionaliza el sistema de responsabilidades en el México independiente, al ser la primera que rigió, debido a que en su integración participaron diputados de la Nueva España.

La Constitución de Cádiz en cuanto a su integración no fue totalmente nueva sino que "...no abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino antes bien, la reconoció en las partes que no se le oponían y, en este sentido, prolongó la vigencia de muchas disposiciones, de las que no se exceptuaron los ordenamientos relativos al caso específico del juicio de residencia."⁴⁵ Esta Constitución mantiene así vigentes, disposiciones referentes a la rendición de cuentas que en su Art. 261 "...sienta las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político, la última facultad, sobre todo, al hacer referencia expresa al juicio de residencia:

"Artículo 261. 'Toca a este Supremo Tribunal:

...

Segundo. Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las cortes decretasen haber lugar a la formación de causa.

...

Sexto. Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición de las leyes.'

⁴⁵ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 13.

"El Supremo Tribunal es el tribunal de la Corte que, en términos del Artículo 259, se llamará Supremo Tribunal de Justicia.

"Dentro de las facultades de las Cortes, las contenidas en el Artículo 131, ... la Vigésimaquinta, relativa a 'hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos...'"⁴⁶

Esta Constitución asume preceptos que garantizan la atención de conductas contrarias al interés público en que podían incurrir incluso los jueces y magistrados; sin embargo cabe apuntar que el único que se libró de estar sometido al sistema de responsabilidades fue el Rey, según lo dispuesto en el Art. 168. Cabe indicar que el juramento como Institución Constitucional, hizo que tanto jueces como magistrados juraran ser responsables en su encargo frente a la legislación y su compromiso a rendir cuentas.

1.2.2. Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de fecha 24 de octubre de 1814, recoge con acierto el sistema de responsabilidades en los capítulos XVIII, respecto del Tribunal de Residencia y XIX, de las funciones del Tribunal de Residencia. Sobre la responsabilidad de los servidores públicos, destaca el Art. 27 que "...contiene el fundamento de todo Estado de Derecho: 'La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos'. Este precepto encuentra su complemento en el Artículo 120, que busca su eficacia, al atribuirle al Congreso la facultad de 'hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto'. Para inscribirse en la modernidad, el Capítulo V. *De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*, en sus artículos 28 a 40, hace un recuento de diversos derechos inherentes a las personas y que deben ser guardados por las autoridades..."⁴⁷ Es interesante observar que a los secretarios se les responsabilizaban por sus decretos, órdenes, circulares, etc., que contravinieran a la Constitución, con objeto de mantener vigente el Estado de Derecho, tan vulnerable en un país que buscaba su consolidación.

En cuanto al juicio de residencia, este estaba a cargo del Tribunal de Residencia, que tenía atribuciones para conocer de las actuaciones de los miembros del Congreso, del Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia. Este Tribunal "...también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y del Estado, 'señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos', y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo

⁴⁶ Ib.

⁴⁷ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 15.

Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Art. 227). No obstante, la actuación del Tribunal (formular la causa, substanciarla y sentenciarla) requería de la declaración previa del Congreso de si había o no lugar a la formación de causa (Art. 228).⁴⁸ En cuanto a las sentencias, el Supremo Gobierno se encargaba de su notificación y ejecución por medio del Jefe o Tribunal que correspondía.

1.2.3. Constitución de 1824.

La Constitución de 1824, fue aprobada el 3 de octubre de ese año, cuya denominación fue la de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual no se hace una mención explícita del Juicio de Residencia; sin embargo consideró disposiciones relativas a la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los funcionarios de los poderes de gobierno. Es importante resaltar que según disposiciones de ésta, el Poder Legislativo mediante la creación de leyes y decretos, debía legislar en materia de responsabilidades, de manera que en su Art. 38 "...señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad: *el presidente de la república*, por delitos de traición contra la independencia o la forma de gobierno y por impedir las elecciones federales o la toma de posesión de los elegidos en las fechas constitucionales o el ejercicio de las funciones del Congreso; los *integrantes de la Corte Suprema de Justicia y los secretarios del despacho* por cualesquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus encargos; y los *gobernadores de los estados* por violaciones a la constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como desobedecer las órdenes constitucionales y legales del presidente de la república y publicar leyes de sus estados que contravinieran lo dispuesto en la constitución y leyes federales..."⁴⁹

El Art. 40 de este supremo ordenamiento, consignaba que la Cámara de Diputados o la de Senadores, ante la cual se hubiese presentado la acusación, podían constituirse en gran jurado y determinar por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, la existencia o no de haber lugar a la formación de la causa, de manera que si había lugar, al funcionario acusado se le suspendía de sus funciones y en consecuencia se le remitía al Tribunal competente.

Existió en esta Carta Constitucional una excepción según el Art. 39, en el sentido "...de que toca en exclusiva a la cámara de diputados, constituirse en gran jurado cuando se trate de acusaciones contra el presidente o sus ministros, por actos en que hayan participado el senado o el consejo de gobierno en razón de sus facultades."⁵⁰ Cabe señalar que en el caso de causas criminales de senadores y diputados, la Cámara que se erigiría en gran jurado, sería aquella a la cual no pertenecieran, con objeto de dar la transparencia necesaria a este proceso,

⁴⁸ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 16.

⁴⁹ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 20.

⁵⁰ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 21.

independientemente de ser separado de sus funciones si se declaraba que había lugar a la causa, para después remitir el expediente al Tribunal competente.

En materia de responsabilidades se destaca también la marcada en el Art. 163, relativa a la obligación de los funcionarios públicos de prestar juramento de guardar la Constitución y el acta constitutiva, además la Constitución "...estableció candados para su reforma: no podía llevarse a cabo, sino hasta 1830 y nunca se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con la 'libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados' (Arts. 166-171)."⁵¹

1.2.4. Bases constitucionales de 1835 y las siete leyes constitucionales 1836.

El 23 de octubre de 1835, se aprobaron las Bases Constitucionales que pusieron fin al sistema federal, en consecuencia el sistema centralista fue vigente de 1835 a 1846, de manera que el 6 de diciembre de 1836 se concluyó la Constitución Centralista, denominada Leyes Constitucionales, la cual se dividió en siete partes, por lo que también se le conoció como las Siete Leyes, publicándose la primera y las restantes el 15 de diciembre de 1835 y 30 de diciembre de 1836, respectivamente.

En estas Bases se presenta un sistema de control a la Administración Pública, en donde en el Art. 14 "...dispuso que: 'Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el *método de cuenta y razón*, organizará el *tribunal de revisión de cuentas*, y arreglará la *jurisdicción económica y contenciosa* en este ramo'. Con este precepto, la nación adoptaba el sistema (que ya no se abandonaría) de rendición de cuentas y enfatizaba el control de un renglón particularmente sensible para la comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos."⁵² Asimismo el Art. 52 de la Tercera Ley Constitucional establece la creación de una Comisión Inspectorá para el cuidado debido de la Contaduría Mayor de las oficinas generales de Hacienda, así como el nombramiento de sus jefes y empleados así como para confirmar los nombramientos que sobre el particular haga el Gobierno para los jefes de las oficinas generales de Hacienda; sobre todo marca un sistema de control de las responsabilidades por parte del Poder Legislativo sobre el manejo de los recursos económicos del Estado, de manera que "Este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertiría en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detección de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad ... El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los

⁵¹ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 22.

⁵² JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 24.

actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.”⁵³

De igual manera, el Art. 18 de la Cuarta Ley presenta disposiciones relacionadas con las conductas prohibidas al presidente y a los secretarios de estado que autoricen violaciones a los preceptos constitucionales. La Quinta Ley, en su Art. 12, presenta atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en materia de responsabilidades de sus propios miembros y de otros poderes, de manera que en su Frac. I, establece que le corresponde saber de los negocios civiles y causas criminales que se promuevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador, siempre que se cuente con la declaración del Congreso de que existe lugar a la formación de la causa. Asimismo en la Frac. II, también sabrá de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores.

En cuanto a los Arts. 37 y 38 de la Quinta Ley, menciona sobre el incumplimiento de las disposiciones a que están obligados los jueces del procedimiento en materia civil, y criminal, de manera que su violación es motivo de responsabilidad. Respecto a la Frac. tercera del Art. 15 de la Sexta Ley menciona que los gobernadores y juntas departamentales no podrán hacer otras funciones que no les sean expresamente encomendadas.

El Art. 6 de la Séptima Ley, establece que todo funcionario público deberá presentar juramento al tomar posesión de su encargo, a fin de guardar y hacer guardar las leyes constitucionales.

Respecto a la Segunda Ley, se presenta al Supremo Poder Conservador con facultades relacionadas con el control de los demás poderes; no obstante vale mencionar el papel importante que desempeñó en cuanto a conocer sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades que detentan el Poder Público, de manera que fue el cuarto poder convertido en un Tribunal Constitucional, que adelantó la importancia de vigilar el cuidado debido del cumplimiento de la Constitución, es decir, se buscó que fuera el encargado de la vigencia y aplicación correcta y precisa de los preceptos constitucionales por lo que toca a la actuación de los miembros de los demás poderes.

1.2.5. Bases Orgánicas de 1843.

El 12 de junio de 1843, se promulgaron y el 14 de ese mes, se publicaron como *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, en éstas se presenta la influencia de Santa Anna, para hacerse una legislación a su medida, es decir, “Las Bases Orgánicas son la hechura de unos *Notables*, dispuestos a escuchar las sugerencias del hombre fuerte. Son marcadamente centralistas y favorecedoras de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se apartan notablemente del sistema de responsabilidades incluido en las Constituciones precedentes, en

⁵³ Ib.

las que, entre otras cosas, se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar a fin de dotar de objetividad al juicio.

"En el artículo 78 se prescribe que 'las dos Cámara reunidas formarán jurado (para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa), en las acusaciones contra el Presidente de la República con los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial'. Esta última parte del artículo no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos colectivamente... pero lo verdaderamente importante de este artículo es que dispone como prerrogativa del Presidente 'no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después', sino por los delitos citados".⁵⁴ Se refiere a dos delitos oficiales, el de traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno.

Los secretarios de despacho (o ministros), serán responsables de los actos realizados por el Presidente y que ellos los hayan autorizado con sus firmas y que estén en contra de los preceptos constitucionales y otras leyes. De igual manera, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, conocer las causas criminales en contra de los funcionarios públicos, previa declaración de si existe lugar a la formación de la causa, así también de las civiles cuando éstos sean actores; también de las promovidas contra los ministros y agentes diplomáticos, cónsules, así como de los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos y de los subalternos inmediatos de la Suprema Corte por faltas, abusos o exceso en su actuación. Asimismo, persiste el control a través de la Contaduría Mayor de Hacienda y su vigilancia por parte de la Cámara de Diputados.

Cabe destacar el giro que sufrió el sistema de responsabilidades, pues "Las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, sino que ahora se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, calladamente se transfirieron a la Presidencia de la República."⁵⁵

1.2.6. Acta Constitutiva y sus reformas de 1847.

En 1847, México se encontraba en una situación difícil tanto en lo interno como en lo externo, de manera que internamente existía una pugna contra el centralismo, en particular se destaca la importante participación de Mariano Otero para la formulación de una Constitución. El 5 de abril de 1847, se presentó en la sesión del Constituyente un dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución, en el que se señalaba a la Constitución de 1824, como la única Constitución legítima del país en tanto no se publiquen las reformas que haga el Congreso; sin embargo

⁵⁴ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 31.

⁵⁵ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 32.

ante esta situación provisional, Otero se pronuncia para retornar a esa Constitución y hacer las reformas que fuesen necesarias, a través del Acta de Reformas, de manera que el 18 de mayo de 1847, ésta fue firmada.

El Acta Constitutiva y de Reformas, manejó el sistema de responsabilidades a través del Art. 12, en el cual se mencionó que la Cámara de Diputados se erigirá en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si existe o no lugar a la formación de causa en contra de altos funcionarios. En tanto el Art. 13 establece que enterado que hay lugar a la formación de la causa, tratándose de un delito de fuero común, el expediente pasará a la Suprema Corte, y si se tratase de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia. Con lo cual se determina el tratamiento entre los delitos comunes y los de oficio, especificando competencias entre el Senado y la Suprema Corte en materia de responsabilidades. Asimismo los Arts. 16 y 17 se refieren en particular, a las responsabilidades del Presidente, relativas a delitos comunes que cometa durante su encargo, así como los de oficio que exceptúa la Constitución y de sus Secretarios de Despacho por actos de comisión u omisión.

La importancia de esta Acta, está en que se incluyen además de la tutela de los derechos subjetivos, los medios de defensa y preservación, es decir en el Art. 25 se trata lo relativo al juicio de amparo, como medio de control constitucional sobre los actos y omisiones de las autoridades públicas que son contrarias u omisas al mandato constitucional. Esta fórmula confirma una vez más, el establecimiento de mecanismos que favorecen la permanencia del Estado de Derecho, o en otros términos, la vigencia plena al principio de legalidad.

1.2.7. Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución, en la cual se estableció la distinción entre las responsabilidades de los funcionarios y el juicio político. Se fija en el Título IV seis artículos en los que se determina quiénes están sujetos a responsabilidad, siendo éstos los Diputados Federales, los miembros de la Suprema Corte, los Secretarios de Despacho, por los delitos comunes que cometan durante su encargo y por las faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución y a las leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente, por los delitos de traición a la patria, la violación expresa de la Constitución, al ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Es interesante resaltar en esta Constitución, la sistematización que se hace en materia de responsabilidades ya que en "Los artículos 104 y 105 determinan las **autoridades competentes** y el **procedimiento** cuando se trata de delitos comunes y delitos oficiales. Las **autoridades con competencia** son el Congreso (no había cámara de senadores) y los tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trata de delitos oficiales. El **procedimiento para los delitos comunes**: la Cámara de diputados actúa como Gran Jurado y por mayoría simple decide si hay o no lugar a proceder contra el acusado. El **procedimiento para los delitos**

oficiales: el jurado de acusación (el Congreso) declarará por mayoría de votos si es o no culpable el acusado. Los **efectos de los delitos comunes:** si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior; si los hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se pondrá a disposición de los tribunales ordinarios, que procederán conforme a la ley. Los **efectos de los delitos oficiales:** si no resultara culpable, el acusado continuará en su encargo; en caso afirmativo, se pondrá a disposición del jurado de sentencia (la Corte), el que por mayoría de votos, y dando participación al reo, al fiscal y al acusador, determinará la sanción legal correspondiente, y, según artículo 106, pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto. **Término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales:** el 107 señala que sólo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después.⁵⁶ Además en lo concerniente al Fuero e inmunidad, no existen para ningún funcionario, tratándose de la materia civil. Dadas las reformas de 1874, al integrarse el Senado, éste toma las funciones de Jurado de Sentencia que originalmente se le dio a la Suprema Corte.

Esta Constitución y las leyes "Juárez" y "Díaz", no obstante el esfuerzo realizado para ordenar y reglamentar la materia relativa a las responsabilidades, "...tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza penal y política, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

"En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de los altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernantes a nivel estatal, en materia de delitos, faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la 'Ley Juárez', del 3 de noviembre de 1870, y la 'Ley Porfirio Díaz', del 6 de junio de 1896, no se ocuparon de las responsabilidades de los demás empleados del Estado."⁵⁷

A la situación de los funcionarios públicos en caso de delitos comunes y oficiales, se agrega la responsabilidad por faltas y omisiones, de manera que respecto a los delitos comunes "...el Congreso simplemente declarará la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retirará el fuero de que goza para permitir que los tribunales ordinarios estén en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que proceda.

"Los delitos oficiales, en cambio, deberán ser sentenciados por la Suprema Corte. Este Título especifica como delitos oficiales sólo la infracción de la Constitución y

⁵⁶ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 41.

⁵⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. (4ª. Ed., Editorial Porrúa, México D. F., 2001). Pág. 45.

leyes federales, la traición a la patria, la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral.”⁵⁸

La Constitución de 1857 trajo cambios en el equilibrio de poderes, dando cierta primacía al Legislativo y presentó en el Título Cuarto el sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, donde el Presidente de la República sólo era sujeto de responsabilidad por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común, quedando facultado el Congreso (en ese momento sólo se integraba con la Cámara de Diputados) para juzgarlo y así condenarlo o absolverlo, con lo cual se observa estas disposiciones como una forma de sometimiento, dejando a la Suprema Corte la facultad de sancionar según las leyes; sin embargo, más adelante cuando se presentan las reformas del 13 de noviembre de 1874, se deja de lado la participación de la Corte, para ser retomada por la Cámara de Senadores.

1.2.8. “Ley Juárez”.

Emitida en Decreto del Congreso el 4 de noviembre de 1870, publicada al día siguiente, versó en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, y representó un adelanto significativo en esta materia junto con la “Ley Díaz” que en el siguiente punto se tratará. Para hacer posible la funcionalidad de las responsabilidades administrativas, fue estratégica las consideraciones, criterios y disposiciones emitidas por la Constitución de 1857 en cuanto al manejo de las responsabilidades, es decir, esta Ley precisa una secuencia que permite determinar a los sujetos, las materias, los términos, las modalidades del procedimiento y el Reglamento que señala su operación.

En lo tocante a la “Ley Juárez” ésta se “...definió en sus tres primeros artículos lo que se entiende por delitos oficiales, faltas (o infracciones) y omisiones; los siguientes tres, qué penas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quiénes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la posibilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común; una en el primer caso, que declarará culpable o absuelto al acusado, y la otra, en el segundo, con la declaración de si hay lugar o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. Es de suma importancia lo dispuesto por el artículo 11 al establecer la acción popular contra los delitos, faltas u omisiones oficiales.”⁵⁹

En este orden de ideas por lo que toca a los delitos oficiales, se encuentran el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, y a la libertad de sufragio; la usurpación de funciones; la

⁵⁸ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 43.

⁵⁹ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 44.

violación de las garantías individuales y las violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales. Por lo que toca a las sanciones "(art. 1): La pena o sanción por la comisión de los delitos oficiales será destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar el mismo u otro cargo por un lapso no menor de cinco años ni mayor de diez (art. 4).

"Son faltas oficiales las infracciones no graves de la Constitución y leyes federales (art. 2) y se sancionarán con la suspensión en el cargo en que se hubiere cometido, privación del sueldo y la inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años (art. 5).

"Se consideran omisiones oficiales la negligencia o la inexactitud en el desempeño de sus funciones (art. 3) y se sancionarán con suspensión del cargo y de las remuneraciones y con inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo federal por un lapso de entre seis meses y menos de un año (art.6)."⁶⁰

Si bien esta ley no presentó completamente el procedimiento necesario para llevar a cabo la sanción, respecto a delitos no oficiales, "...es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba '...el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado', situación que a partir de 1875 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral."⁶¹

1.2.9. "Ley Porfirio Díaz".

Es la Ley Reglamentaria de los Arts. 104 y 105 de la Constitución aprobada por el Congreso el 29 de mayo de 1896 y promulgada el 6 de junio de ese año. Esta Ley tiene seis capítulos, el primero hace alusión a los funcionarios públicos sujetos de responsabilidad y al fuero, el segundo trata de las acciones instructoras, en las que el Congreso operará ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia, el tercero presenta el procedimiento cuando se trate de delitos comunes, aquí se "...introduce el concepto de declaración de inmunidad que deberá ser expedida por la Cámara de diputados cuando se ejerza acción contra un funcionario con fuero y que esté siendo juzgado por un tribunal ordinario sin haberse obtenido previamente la declaración de procedencia del gran jurado.

"El cuarto y quinto capítulos especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado (hacerle de su conocimiento de qué se le acusa y quién es su acusador, garantía de audiencia, nombramiento de dos defensores, admisión y desahogo de pruebas, alegatos), todo dentro del marco establecido por el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Las resoluciones de los jurados de acusación y de sentencia son irrevocables. El sexto y último hace referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, con

⁶⁰ Ib.

⁶¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 48.

expresión de causa o sin ella, el exhorto, la integración del expediente con copias certificadas.”⁶²

Las responsabilidades como se aprecia “...siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civil tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.”⁶³

1.2.10. Constitución de 1917.

El 1 de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución vigente hasta la fecha, en la cual en el Título Cuarto estableció las bases del sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, en las cuales no se consideró a los demás empleados de la federación.

El Presidente de la República, Venustiano Carranza hizo recomendaciones que los constituyentes adoptaron, y sólo en el Art. 111 se realizaron ciertos arreglos “...la mención a la garantía de audiencia, la realización de las audiencias que se estimen pertinentes por el senado, la adición de un último párrafo en el que se obligaba al Congreso a expedir una ley sobre responsabilidad, la referencia a que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular y cambios de redacción escasos. Los demás artículos integrantes de este título se aprobaron tal como estaban en el Proyecto del Primer Jefe; es más, únicamente para la aprobación de los artículos 108 y 109, hubo debate y votación en contra; los demás artículos fueron aprobados sin debate y por unanimidad de votos.”⁶⁴

El Título Cuarto de la Constitución de 1917, es muy similar al de la Constitución de 1857, se agregaron en particular como sujetos de responsabilidad al Procurador General de la República y a los Diputados locales y por supuesto se eliminó al Vicepresidente y en cuanto a los delitos oficiales del Presidente, se le eliminaron en el texto constitucional la violación expresa de la Constitución y el ataque a la libertad electoral y como modificación de importancia está el de exceptuar al Presidente de la República para ser sujeto a la acción de los tribunales comunes, y sujetarse en particular a la del Senado, de manera que al delito común se le considerará como delito oficial.

Cabe destacar en el Art. 111 ciertos cambios respecto al tratamiento que daba la Constitución de 1857, pues el “...procedimiento se reorientó a favor de la preeminencia del Senado de la República, al hacer a éste Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, que, sin embargo, no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarle la Cámara de Diputados. El Senado, jurado de sentencia, se convierte en Gran Jurado, la Cámara de Diputados sólo presenta la acusación (sigue siendo por ello jurado de acusación). El centro de la escena deja de ser la Cámara de Diputados y pasa a la

⁶² JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 45.

⁶³ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 49.

⁶⁴ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 48.

de Senadores. Además, el nuevo artículo prescribe que las resoluciones del senado (que deberán ser tomadas por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros) y las declaraciones de la Cámara de Diputados son inatacables, otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes (ya presente en los debates del constituyente 1856-1857 y en la 'Ley Juárez' de responsabilidades de los funcionarios públicos), y determina que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular.⁶⁵

La influencia de Carranza fue determinante para consolidar el Estado Presidencialista, pues se buscó que en esta Constitución en materia de responsabilidades, los delitos comunes del Presidente de la República tuvieran un tratamiento de delito oficial, a fin de sustraerlo de la acción de los tribunales comunes y procesarlo en el seno de la Cámara de Senadores. Además se observará que en las reformas publicadas el 20 de agosto de 1928 y del 21 de septiembre de 1944, "...se sometían al Poder Ejecutivo los miembros del Poder Judicial, pues el Presidente de la República podía solicitar a la Cámara de Diputados su destitución 'por mala conducta', sin precisar qué debía entenderse por ello, si bien la Reforma de 1944 agregó que el Presidente 'antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste en lo privado'.⁶⁶

La Constitución Federal de 1917, dentro de los objetivos que perseguía, se destacan tres en particular, consistentes en dar estabilidad y fortalecimiento al Poder Ejecutivo; establecer un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos por las violaciones que cometan en el desempeño de sus cargos y colateralmente democratizar este sistema con la participación de los ciudadanos al proporcionarles las vías para que presentaran las denuncias contra los servidores públicos por delitos o faltas oficiales ante la Cámara de Diputados, y finalmente, establecer la respectiva penalidad.

En este sentido quedan como sujetos de responsabilidades, el Presidente de la República, los Senadores, los Diputados Federales, los Magistrados de la Suprema Corte, los Secretarios de Despacho, el Procurador General de Justicia, los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales.

Dentro del procedimiento para ser juzgados, habrá procedimientos según corresponda a delitos oficiales o comunes, de manera que para estos últimos, el dictamen con el que se presentó el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció "...el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden Común, como a cualquiera otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez Común, debe hacerse

⁶⁵ Ib.

⁶⁶ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 49.

antes una declaratoria por la Cámara de Diputados. Solamente el Presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales.”⁶⁷

En relación a los delitos oficiales, el Dictamen referido menciona que serán juzgados por el Senado, (la Cámara de Diputados deberá hacer la acusación a la Cámara de Senadores), el cual dictará la sentencia, claro está, una vez hechos los trámites ordinarios de todo proceso.

En lo tocante a la penalidad, el Dictamen establece que podrá estar prevista en una ley especial que fije una penalidad del orden común o si se trata de un delito oficial, se preverá una penalidad general, la cual será en la privación del empleo o en su caso la inhabilitación para tener otro empleo de conformidad con la ley secundaria.

En cuanto a las disposiciones disciplinarias, éstas no fueron consideradas, de manera que “De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario, ocupando el texto de los siete artículos que integran dicho título relativo a los delitos, al fuero de los ‘altos funcionarios’, al procedimiento para el desafuero y al procedimiento de juicio político.”⁶⁸

1.2.11. “Ley Lázaro Cárdenas”.

En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 30 de diciembre de 1939, el Presidente Lázaro Cárdenas expidió el decreto de esta Ley, y el 21 de febrero de 1940 se publica la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados, ésta Ley fue la primera ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General de la República de 1917, la cual se compone de seis títulos contenidos en ellos 111 artículos, el primero *Disposiciones preliminares*, trata sobre definiciones constitucionales; el segundo *De los delitos y faltas oficiales*, diferencia los delitos de los altos funcionarios de los que no lo son y los empleados; el tercero *Del procedimiento respecto de los delitos y faltas oficiales de los altos funcionarios de la Federación y de los Estados*, trata sobre el procedimiento a seguir respecto de los delitos comunes y oficiales en que incurrieron los funcionarios con fuero; el cuarto *Del procedimiento respectivo de los delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales*, en particular hace referencia al procedimiento a seguir para el resto de los

⁶⁷ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 51.

⁶⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 50.

funcionarios y empleados de la Federación, el Distrito Federal y de los Territorios Federales; el quinto *Del Jurado de Responsabilidades Oficiales de los funcionarios y empleados públicos*, y el Sexto *Disposiciones complementarias*, establece las disposiciones relativas a las responsabilidades contra los demás funcionarios y empleados.

Respecto al papel que tienen las Cámaras, "...si bien en la Constitución vigente las Cámaras siguen siendo acusadora, la de diputados, y de sentencia, la de senadores, su artículo 111 difiere sustancialmente del 105 que es su antecedente -de la de 1857-. El papel de gran jurado ahora corresponde al Senado. Éste instruye y sentencia en los casos de delitos oficiales; antes esta facultad correspondía a la de Diputados".⁶⁹ Lo anterior fue porque el Congreso se constituía sólo por la Cámara de Diputados.

También es importante resaltar que de conformidad con las disposiciones establecidas en el Art. 21 de la presente Constitución Federal, la persecución y averiguación previa de los delitos, se le confiere al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio Público. En la Constitución de 1857, esta facultad se encontraba asignada al Poder Judicial.

Con esta ley se presentan ciertas precisiones, como la diferenciación existente entre los funcionarios de la Administración Pública Federal dentro de los cuales, están los que tienen inmunidad de conformidad con el Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás que no la tiene; sin embargo, establece que todos los funcionarios y empleados son responsables por los delitos y faltas oficiales, incluye a los no aforados; sin embargo cabe aclarar que lo que distingue es el fuero, de manera que ellos si pueden incurrir en responsabilidad política, los otros no por no tener esta prerrogativa.

De igual manera cabe mencionar un avance importante en lo relativo a la reparación del daño, ya que el Art. 5 de la "Ley Cárdenas" lo establece como una obligación del funcionario o empleado, de manera que los particulares afectados y la Federación pueden demandarlos ante los tribunales competentes; sin embargo no se aclara "...si el empleado actúa a nombre de la Federación y con esta conducta provoca daños a un particular, por tanto, debe reparar el daño la Federación y si el empleado obró fuera de las normas ordenadas, ésta podría repercutirlas al funcionario. Sólo que este concepto daría lugar entonces a reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado. Tal como se planteó fue a costa del funcionario, suponiendo que éste actuó sin la representación del Estado."⁷⁰

Es de observar que esta Ley, indica la distinción entre delitos y faltas oficiales, entendiendo a éstas últimas por exclusión, "...al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan

⁶⁹ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 67.

⁷⁰ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 68.

como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.⁷¹ Cabe indicar que esta Ley determina procedimientos específicos, es decir, "...dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el jurado popular; uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable"⁷². Por lo que corresponde a los delitos y faltas oficiales que cometían los altos funcionarios, se reservó el Juicio Político, donde la Cámara de Diputados tenía el papel de jurado de acusación, en tanto que la Cámara de Senadores, la de jurado de sentencia. Asimismo, respecto a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados se constituía como gran jurado con objeto de dictaminar en su caso, la declaración de procedencia; que de presentarse, el alto funcionario era separado de su cargo y debía ser sometido a la acción de los tribunales comunes; sin embargo, en caso de presentarse la acción de los tribunales comunes, el alto funcionario podía solicitar ante la Cámara de Diputados la Declaración de Inmunidad, la cual de otorgarla, se hacía a través de la Secretaría de esta Cámara, mediante oficio dirigido al juez o al tribunal, con el fin de suspender la substanciación del juicio.

Respecto al procedimiento a seguir en el caso de delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, éste "...se debía incoar en forma ordinaria, y una vez terminado el proceso y formuladas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o de su defensor, el juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación (y del Distrito Federal y Territorios Federales) para que dictara sentencia."⁷³ Por lo que toca a los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, así como de los Jueces del Orden Común, correspondía al Presidente de la República pedir a la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, y ésta debía dar su resolución en conciencia, de manera que si existían elementos para determina la procedencia de la petición del Presidente de la República, debía presentarla a la Cámara de Senadores para que ésta emitiera la resolución respectiva.

Sobre la trascendencia de esta Ley en lo relativo al tratamiento de las infracciones en materia administrativa, "...no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, conforme al texto del Título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época".⁷⁴

⁷¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 52.

⁷² DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 53.

⁷³ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 53.

⁷⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 54.

En esta Ley se considera que los delitos oficiales pueden ser cometidos por los funcionarios con fuero o sin él y por supuesto por todos los empleados de la Administración Pública Federal; sin embargo, en cuanto a las infracciones administrativas, no se estableció un procedimiento administrativo específico en el cuerpo de esta Ley, "...los legisladores de 39, ante la imposibilidad de fijar conceptualmente la ampliación de los sujetos de responsabilidad (que pudo ser responsabilidad administrativa), asimilaron al sistema de 'delitos y faltas oficiales' las infracciones de los demás funcionarios y empleados de la Federación."⁷⁵

1.2.12. "Ley López Portillo".

El 4 de enero de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 27 de diciembre de 1979, la cual derogó la anterior "Ley Cárdenas". Esta Ley mantuvo la secuencia de disposiciones similares a la Ley anterior derogada, ya que mantuvo el tratamiento de los delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, estableciendo como lo planteó la Ley anterior, los procedimientos disciplinarios a las leyes y reglamentos. Esta Ley presentó ciertos cambios, en particular, para hacer la precisión a conceptos y procedimientos.

Cabe indicar en particular, el tratamiento que en esta Ley da a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, al mencionar que son responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que en ejercicio de su encargo cometan en los términos establecidos en esta Ley. De manera que se observan los delitos comunes y oficiales, y faltas oficiales.

De los cuales, los dos primeros son de naturaleza penal; sin embargo respecto a los oficiales, habrá que especificar según quien los comete, es decir, la Ley menciona lo que se entiende por "delitos oficiales" y establece que son los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos en el ejercicio de su encargo que den como resultado perjuicios a los intereses públicos y del buen despacho. La misma ley determina cuales son tales perjuicios, y diferencia el procedimiento a seguir, que de tratarse de altos funcionarios, será aplicable el juicio por responsabilidad política ante el Poder Legislativo, a través de la acusación que haga la Cámara de Diputados ante la Cámara de Senadores determinado en Gran Jurado, fijando un procedimiento diferente al que se sigue en el penal. En tanto para los demás funcionarios y empleados federales, el procedimiento "...se estructuró en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones y la segunda ante un jurado popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación."⁷⁶

⁷⁵ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 70.

⁷⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 56.

Cabe señalar por lo que hace al interés público, que "La ideología del interés público se erige al centro de la sociedad o de la institución como un símbolo de regulación y de integración que encarna el principio del orden sobre el que se funda la unidad del grupo y donde el rol es de preservar y reforzar la cohesión. Esta posición central es ocupada por el Estado. El cual constituye el principio de unificación de la sociedad, depositario del interés general por esencia neutro, independiente y objetivo ...

"Es pues el Interés Público el basamento ... Tiene un carácter jurídico supletorio, para ayudar y proteger al Orden Público cuyas funciones son de incumbencia exclusiva del Gobierno: Indica condición o requisito para la realización por las autoridades de hechos determinados cuya finalidad es la protección total del ciudadano."⁷⁷

En relación a las faltas oficiales se determinaron como infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos, así como del buen despacho de sus funciones y que no afecten el funcionamiento de las instituciones y del gobierno; además en lo que corresponde al procedimiento, prevaleció como en la ley anterior, el penal tratándose de delitos y se omitió el específico para la materia administrativa, dejando la regulación para éstas, a las leyes sustantivas, es decir, tanto en las "...omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública."⁷⁸

Sobre las leyes sustantivas, por sus implicaciones que presentó cuando se aplicó en materia administrativa está "...la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, propiciando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria."⁷⁹

La "Ley López Portillo", presenta ciertos cambios importantes en materia de responsabilidades, de los cuales destacan el criterio para diferenciar a los funcionarios y empleados mediante el "fuero constitucional" o inmunidad procesal; define los delitos como actos u omisiones de los funcionarios y empleados de la Federación o del Distrito Federal cometidos durante el ejercicio de su encargo que impliquen perjuicio a los intereses públicos y del buen despacho; en cuanto a las faltas oficiales, las identifica como infracciones que afectan de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, al tiempo que no trascienden al

⁷⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho administrativo especial. Vol. I.* (3ª. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 1998). Pág. 725.

⁷⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 57.

⁷⁹ Ib.

funcionamiento de las instituciones y del Gobierno; de igual manera, si se violan las garantías individuales no es delito oficial si éstas no se violan de manera sistemática, y en relación al tratamiento que se da respecto a las sanciones, se presenta una mayor severidad para los no aforados que para los aforados, es decir, en las faltas oficiales cometidas por los primeros tendrán como sanción la suspensión del cargo e inhabilitación, en tanto a los segundos, les corresponderá sólo la amonestación.

En otra parte de la Ley, se observa que se extiende el “fuero constitucional” o inmunidad procesal a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto que para los no aforados que cometan delitos y faltas oficiales tendrán que estar sujetos a las resoluciones que imponga el Jurado Popular. En materia de declaración patrimonial, se consigna el deber de presentarla al entrar y salir del encargo. En cuanto a lo relativo a la responsabilidad oficial, se explica “...para referirse a la en 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 responsabilidad administrativa, para los funcionarios y empleados, no-altos o sin fuero.”⁸⁰

1.2.13. Reformas de 1982.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se expidió por el Congreso de la Unión el 30 de diciembre de 1982 y al día siguiente se publicó en el Diario Oficial. Esta Ley tuvo en siete ocasiones reformas; la primera enfocada a fortalecer a la Comisión de Derechos Humanos; la segunda, dio precisión jurídica, dotando a los Poderes de la Unión de los órganos y sistemas destinados para ejercer las responsabilidades administrativas a través de autoridades competes y registro patrimonial, así como el fortalecimiento del régimen disciplinario en relación a las obligaciones de los servidores públicos, la imposición de sanciones de inhabilitación y económicas, y al mejoramiento de los procedimientos administrativos al tiempo que de los medios de impugnación; la tercera se centró para proteger a los particulares afectados por las conductas de los servidores públicos, con la responsabilidad solidaria directa del Estado por los daños y perjuicios surgidos por hechos y actos ilícitos dolosos de los servidores públicos, en relación con la responsabilidad subsidiaria ya existente cuando la conducta ilícita del servidor público es culposa; la cuarta, para ajustar la Ley a las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y del registro patrimonial de los integrantes del gobierno federal, aunque se quedó para el Poder Ejecutivo y el Legislativo; en la quinta, se presenta la figura del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; la sexta, eliminó la figura del superior jerárquico; lo que se entenderá por Secretaría a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como sobre la aplicación o ejecución de las sanciones económicas, además de incluir a las contralorías internas de las entidades paraestatales y el papel que desempeñan las contralorías internas de cada

⁸⁰ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 76.

dependencia o entidad para que sean competentes para imponer las sanciones disciplinarias; sobre este punto, cabe señalar que si bien la facultad sancionadora corresponde a los titulares de las contralorías internas y de las áreas de responsabilidades y dado que éstos están bajo la dependencia de la Secretaría, se debe entender que esta facultad está reservada a la Secretaría en la Administración Pública Federal, en quien recae la facultad para substanciar los procedimientos disciplinarios y las correspondientes sanciones, con lo cual se dejó de lado la descentralización; sin embargo dio certidumbre tratándose de la competencia en materia de responsabilidades en la Administración Pública Federal, y la séptima, destinada al Órgano de Control del Gobierno del Distrito Federal.

Cabe apuntar que para llevar a cabo la reforma de 1982, se modificaron de manera importante, varios ordenamientos constitucionales federales como el 22 en materia de enriquecimiento ilícito; 74 Frac. V, para dar facultades a la Cámara de Diputados en relación al antejuicio, y 111, como órgano de acusación en el juicio político; 76 Frac. VII, respecto a la Cámara de Senadores para erigirse en jurado de sentencia; 94 en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; 97 relacionados con las modificaciones al 111 y 127 para establecer en forma general la denominación de servidores públicos; 108 para hacer patente el principio de igualdad ante la ley y la inexistencia de los tribunales especiales respecto a que no hay diferencia tratándose de delitos comunes, reformas que permiten ser considerados servidores públicos a todos los relacionados en este artículo, así como a los demás funcionarios, empleados y los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, o en el Distrito Federal, a los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal, y para el Presidente de la República se mantuvo en los mismos términos, y en lo que se refiere a los funcionarios y empleados locales se incluyó a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y a los integrantes de los Consejos de las Judicaturas Locales; el 111 en relación con el consignado en el 114 respecto a la inexistencia de fuero o inmunidad en los juicios civiles; el 109 en lo tocante a la expedición de la ley de responsabilidades de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal; dispuso además la tarea que tendrán los congresos federal y locales para expedir las leyes de responsabilidades de los servidores públicos en materia administrativa, ya que para la penal, el Código de Procedimientos Penales lo reglamenta; el 134 para incluir a todos los recursos de la Administración Pública tanto Federal como del Distrito Federal, así como lo relativo a las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes y prestación de servicios; al tiempo que determina como responsables a los servidores públicos que manejen recursos federales.

Con estas reformas se distingue el procedimiento disciplinario, en relación a la responsabilidad política en la que los servidores públicos sujetos a inmunidad, incurrir por actos u omisiones en el ejercicio de su encargo, que impliquen un perjuicio en los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y por lo que toca al ámbito de responsabilidad administrativa, por los actos u omisiones en

el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, principios constitucionales federales traducidos en las obligaciones que están consignadas en el Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Respecto al juicio político esta Ley determina quiénes son sujetos al procedimiento, al tiempo que determina las violaciones para hacerse sujeto del mismo, de manera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través del "...vigente **artículo 110** se desarrolló el contenido esencial del anterior artículo 111, éste haciendo referencia a los 'delitos oficiales' y aquél al **juicio político**; sin embargo, en virtud de la extensión del contenido del artículo 108, hubo necesidad de determinar qué servidores públicos son **sujetos de juicio político**."⁸¹

Es importante destacar las sanciones que se impondrán a los servidores públicos a los cuales se les acredite responsabilidad en el juicio político, las que consisten en la destitución e inhabilitación, y para imponerlas se determinó el procedimiento correspondiente, en cuya participación "...la Cámara de Diputados, previa declaración por mayoría de votos de los presentes y substanciado el procedimiento respectivo incluyendo la audiencia del acusado, deberá hacer la **acusación** ante el Senado, que se erigirá en **Jurado de Sentencia** y por votación de las dos terceras partes de los presentes previa la práctica de las diligencias convenientes y oír al acusado, impondrá la sanción que corresponda."⁸²

En relación a las responsabilidades administrativas, sobre las reformas constitucionales federales, se destaca el Art. 113, el cual señala que las leyes de responsabilidades establecerán las obligaciones de los servidores públicos, así como las sanciones que correspondan por los actos u omisiones que lleven a su incumplimiento, siendo éstas la suspensión, destitución e inhabilitación y, en su caso, sanción económica en los términos de lo consignado en el Art. 111.

Las reformas de 1982 tuvieron como fin prevenir y sancionar la inmoralidad social y todos los funcionarios y empleados poseedores del privilegio de inmunidad y los que no la tienen, están obligados sin distinciones a servir correctamente a los intereses de la sociedad civil, al tiempo que determinaron en un sólo documento normativo las responsabilidades políticas, penales y administrativas en que como servidores públicos pueden incurrir al no cumplir con sus obligaciones, además de establecer los procedimientos correspondientes a las materias política, penal y administrativa, los cuales se conformaron para su juzgamiento y correspondiente sanción de manera autónoma.

Estas reformas contienen una mayor precisión respecto a la responsabilidad pública u oficial de los servidores públicos, bajo el principio de igualdad jurídica ante la ley en materia penal y civil, puesto que "...del desempeño de la función

⁸¹ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 87.

⁸² Ib.

oficial, protegida o no por fuero, nacia la responsabilidad oficial, que podía adoptar las formas de **responsabilidad política** o **constitucional** en los servidores públicos con fuero y de **responsabilidad administrativa** en los sin fuero y con fuero.⁸³ Cabe señalar el motivo por el cual se otorga inmunidad es no a la persona, sino a quien ocupa un puesto con una función específica, éste corresponde a la necesidad que el legislador proporciona para que se proteja la continuidad de la función; por lo que se optó por someter los casos de pérdida de la inmunidad a un antejuicio, que permita por una parte, determinar la existencia de elementos que acrediten la posible responsabilidad y en su caso, permitir a las autoridades competentes, el respectivo proceso en contra del servidor público, para que ante los juzgados presenten sus pruebas y defensas.

En este sentido existen funciones en la Administración Pública Federal que tienen tal importancia ya sea política, social o económica, que es mejor protegerla, más que a quien tiene el encargo de llevarlas a cabo, por lo que el antejuicio para quitarles la inmunidad resulta entonces necesario. Sobre este punto, es posible que de presentarse el requerimiento para retirarle este privilegio a un servidor público a través del antejuicio referido, las funciones que a éste corresponde desempeñar, pudieran quedar desprotegidas en cuanto a su cumplimiento. De las normas jurídicas y administrativas por su parte, se diseñan y conforman para prevenir posibles contingencias como ésta, de manera que en la realidad son asumidas por aquél que según la Ley Orgánica o Reglamentos Internos de las dependencias según corresponda, indicarán quien asumirá las funciones en caso de que falte el titular. Con lo que se observa la protección y vigencia del Estado de Derecho, debido a que nadie puede estar por encima de la Ley, y menos si éste es un posible responsable, por lo que no puede sustraerse de la sujeción a la ley penal.

La Ley cuida que quien sea responsable por el incumplimiento fundado de las normas jurídicas cualquiera que sean éstas, deberá ser sometido a los procedimientos que correspondan según la materia de que se trate; de manera que "Al margen de la ley civil y penal, el sistema constitucional de responsabilidades de los servidores públicos contiene tres procedimientos *sui generis*: el juicio político, el antejuicio y el administrativo disciplinario. Los dos primeros (que vienen desde las primeras leyes) desarrollados en el Congreso de la Unión, en las Cámaras de Diputados (como acusadora) y de Senadores (como jurado de sentencia), el juicio político, y en la de Diputados, el antejuicio; y el novedoso procedimiento administrativo disciplinario, ... y los tres se encuentran normados por la **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus Títulos Segundo y Tercero.**"⁸⁴

En esta Ley se observan dos tipos de responsabilidad pública u oficial, es decir se trata de la política o constitucional y la administrativa, que se distinguen por el

⁸³ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 93.

⁸⁴ JUÁREZ MEJÍA. Op. Cit. Pág. 94.

elemento denominado inmunidad constitucional de quienes la Ley les concede una protección para salvaguardar la continuidad de las importantes funciones que tienen a su cargo los servidores públicos específicos; de manera que para este caso, se trata de un procedimiento destinado para los que cuentan con el privilegio de inmunidad, y en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa, intervienen tanto los servidores públicos con esta inmunidad como los que no la poseen, dada la implicación de incumplimiento de las obligaciones administrativas que atañen a todos los servidores públicos.

Las responsabilidades políticas se presentan ante el incumplimiento de las respectivas obligaciones, que les son impuestas a determinados servidores públicos para que se observen y cumplan los intereses públicos fundamentales, así como su buen despacho; al tiempo que las responsabilidades administrativas se adquieren por los actos u omisiones que redunden en perjuicio de la buena administración, su eficiencia, lealtad, imparcialidad y honestidad en el desempeño de sus funciones y actividades de los servidores públicos.

CAPÍTULO 2

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y TIPOS DE RESPONSABILIDAD

La intención del legislador al emitir la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue combatir la corrupción de los servidores públicos que en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, a través de acciones u omisiones, incumplan sus obligaciones a que están comprometidos, para lo cual fue necesario acotarlos. Cabe indicar, que también se buscó moralizar no sólo a quienes tienen a su cargo la función pública, sino de manera integral a la sociedad civil, manifestando ésta última, las más acerbas críticas, imperando el rechazo; lo cual nos induce a considerar a veinte años de su vigencia, que cualquier esfuerzo es insuficiente si no se realiza en conjunto y con un compromiso tanto de la sociedad civil, como de parte de los que la gobiernan.

En este sentido, se determinó jurídicamente a los servidores públicos como aquéllos que son nombrados para desempeñarse en el gobierno con un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, es decir, a cada individuo sujeto a una relación laboral, que a través del nombramiento se establece el puesto que habrá de ocupar, y por ende, la función que tendrá que cumplir, sin importar su jerarquía, o sea, se consideró a los servidores públicos bajo el principio igualitario.

El objeto de esta Ley, fue realizar precisiones y determinar el alcance de las responsabilidades por el manejo de fondos y recursos federales bajo un esquema igualitario de obligaciones en el desempeño de la función pública.

2.1. Los servidores públicos en el gobierno.

Los servidores públicos están determinados de conformidad con lo dispuesto en el Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

"Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

Es procedente la determinación de servidores públicos para hacerlos congruentes con las responsabilidades a que están obligados, es decir, las reformas contenidas en 1982 al Título Cuarto de la Constitución General de la República, estuvieron encaminados a lograr bajo el principio de igualdad, simplificar su determinación y no dejar ampliada su clasificación por la de funcionario por ejemplo, es decir, estas reformas buscaron clarificar y uniformar la naturaleza del servicio respecto al empleo, cargo o comisión que desempeñan.

Importa mencionar que dentro de los servidores públicos, existen algunos que tienen facultades de decisión como lo son los funcionarios, y dentro de éstos, están los que tienen y los que no gozan de la inmunidad constitucional o inmunidad procesal, y éstos en su conjunto, respecto a los que son considerados como empleados y que no poseen la prerrogativa referida, establecida en particular, para dar un tratamiento especial por las consecuencias jurídicas surgidas en atención a las quejas y denuncias que implican responsabilidades; ya que dependiendo del carácter de protección constitucional federal que tienen ciertos servidores públicos, el tratamiento procesal de las responsabilidades difiere si se trata de responsabilidad penal, por ejemplo.

Como se puede observar el Art. 108 de la Constitución General de la República, menciona de manera enunciativa lo que se entiende por servidores públicos, sin embargo, es importante mencionar algunas consideraciones al respecto, es decir se puede hablar en principio quienes son servidores públicos:

- En el Gobierno Federal:
 - El Presidente de la República;
 - Los Senadores propietarios y suplentes, y
 - Los Diputados Federales y suplentes;
 - Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 - Los Consejeros de la Judicatura Federal;
 - Los Magistrados Unitarios;
 - Los Magistrados Colegiados de Circuito, y
 - Los Jueces de Distrito.
- En el Gobierno Local del Distrito Federal:
 - El Jefe de Gobierno;
 - Los miembros propietarios y suplentes de la Asamblea Legislativa;
 - Los Magistrados del Fuero Común;
 - Los Jueces del Fuero Común, y
 - Los Consejeros de la Judicatura.

- En el Instituto Federal Electoral:
 - El Consejero Presidente;
 - Los Consejeros Electorales, y
 - El Secretariado Ejecutivo.
- Todos los funcionarios, empleados públicos y personas que desempeñen un empleo cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Es importante comentar que los suplentes son servidores públicos latentes sin responsabilidad legal, hasta en tanto entren en ejercicio de sus funciones.

En lo que se refiere al Instituto Federal Electoral, cabe hacer el siguiente comentario dada la connotación de ser un órgano independiente en el Gobierno Federal, el cual rompe con el esquema de la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; además existe en este sentido otro órgano con características autónomas como lo es el Banco de México; sin embargo sólo citamos al Instituto porque la Ley sí hace mención de quienes son servidores públicos y respecto a los restantes funcionarios, empleados y trabajadores del Instituto Federal Electoral se tiene que "...no pueden ser considerados como servidores públicos en atención a la naturaleza política y jurídica del Instituto, en tanto que si bien es cierto que es un organismo autónomo de carácter político con personalidad jurídica y patrimonio propio, también lo es que no forma parte de la Administración Pública Federal, ni de ningún otro órgano de gobierno. En la integración del Instituto Federal Electoral, órgano que es la máxima autoridad en la materia, participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos y los ciudadanos. De esta forma, se deben considerar como servidores públicos de dicho Instituto solamente a aquellos que guardan relación laboral con los órganos de gobierno por haberla formalizado previamente al ostentar el carácter de representantes populares, exceptuando, desde luego, a los integrantes de los partidos políticos y a los ciudadanos. Las relaciones laborales que surgen entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores públicos se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, según lo dispone la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."⁸⁵

En materia de responsabilidades, la Ley de Amparo, en particular para determinar a las autoridades responsables, de igual manera determina a los servidores públicos en cuanto al ejercicio de sus funciones, es decir, esta Ley en el Art. 11 establece que "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado."

En este sentido, es servidor público aquel funcionario, empleado o trabajador que desempeña un empleo, cargo o comisión en los Poderes Federales y el Distrito Federal, los cuales forman el Gobierno Federal y del Distrito Federal

⁸⁵ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. (2ª. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 2001) Pág. 2.

respectivamente. Es importante considerar que gobierno es la "Organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado. Los gobiernos están autorizados a establecer y regular las interrelaciones de las personas dentro de su territorio, las relaciones de éstas con la comunidad como un todo, y las relaciones de la comunidad con otras entidades políticas".⁸⁶

Se ha considerado al Gobierno del Distrito Federal, en virtud de lo prescrito en el Art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

"Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia."

Los servidores públicos de las entidades federativas, en atención al respeto de su soberanía, en sus Constituciones Locales y leyes reglamentarias se precisan el carácter de quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión, a fin de determinar las responsabilidades a que están obligados.

En este sentido, en los ordenamientos jurídicos federales no se encuentra una definición expresa y precisa de lo que debe entenderse por servidor público, sólo los considera bajo el carácter con el que desempeña su ejercicio en la función pública; de hecho, la base para su determinación se encuentra en la formalización de la relación laboral con el Gobierno, y no así en lo que respecta al servicio público, es decir, "...no todos los servicios públicos son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. En estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

"Con base en lo anterior, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de rayas de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales."⁸⁷

⁸⁶ *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002*. © 1993-2001 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

⁸⁷ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 4.

En este orden de ideas, considero que es procedente hacer la clasificación de los servidores públicos de conformidad con el nombramiento que marca su contratación con el Gobierno. De esta manera, se presentan aquellos que desempeñan la función pública y por la jerarquía en que se contratan, dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar u omiten actos establecidos en la Ley, dentro de los cuales están:

- Los electos por un proceso de elección popular con el fin de representar temporalmente a la sociedad civil;
- Los designados temporalmente por un proceso de selección hecho por otros de mayor jerarquía o de otro Poder de Gobierno.
- Los que tienen "fuero constitucional" (como generalmente se conoce) o inmunidad procesal temporal en tanto duren en ciertos puestos que poseen esta prerrogativa para salvaguardar la alta responsabilidad y función pública en particular.
- Los que no tienen "fuero constitucional" o inmunidad procesal, los cuales son aquellos que en el período en el que ejerzan sus funciones, no tienen esta prerrogativa.
- Los empleados o trabajadores, conformados por el resto del personal a los cuales se les encarga el cumplimiento de funciones, actividades y tareas derivadas de la función pública y que se encuentran con una retribución menor a la de los servidores públicos que los representan.

Cabe apuntar que dentro del Poder Ejecutivo Federal, el único funcionario electo, es el Presidente de la República y es denominado el Ejecutivo Federal, por ser un cargo personalísimo, en tanto que en el Poder Legislativo Federal, son los Senadores y Diputados del Congreso General.

Respecto a los funcionarios elegidos por otro Poder de Gobierno, están los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son elegidos por la Cámara de Senadores de una terna presentada por el Presidente de la República; sin embargo "En algunos casos, para que la designación tenga plena validez, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el Titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios como los, ya citados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, del Procurador General de Justicia, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales".⁸⁸

En relación a los funcionarios con "fuero constitucional" o inmunidad procesal, que tienen esta prerrogativa mientras duren en el puesto, cabe apuntar que en materia de responsabilidad penal, no podrá ser ejercida acción penal en su contra hasta en tanto se efectúe un proceso en el Congreso de la Unión (juicio de procedencia) y de éste se declare la procedencia de la querrela o denuncia penal que acredita la

⁸⁸ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 7.

existencia de hechos constitutivos de delitos cometidos en el ejercicio de la función pública.

Es necesario apuntar que de conformidad con el Art. 111 de la Constitución General de la República, se establece que "Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado."

En tanto que el Art. 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "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, 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 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, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda."

Es preciso hacer mención, respecto a los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, que "Son aquellos funcionarios que, mientras duren en su encargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores -ésta solamente para el caso del Presidente de la República-, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones. El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos menciona a aquellos funcionarios que gozan de esta prerrogativa. Es necesario puntualizar desde ahora que no son los mismos a que se refiere el artículo 110 de nuestro máximo ordenamiento como sujetos del Juicio Político, en tanto que encontramos funcionarios que son sujetos de Juicio Político pero que carecen de inmunidad procesal.⁸⁹ En relación a los servidores públicos que no tienen inmunidad procesal son los que "...pueden ser procesados penalmente sin que previamente deba incoarse el Procedimiento para la Declaración de Procedencia –aunque sean sujetos a juicio político-, en tanto que el artículo 111 de la Constitución Federal no les concede tal investidura".⁹⁰ La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aclara en el Art. 112 que "No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

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

Los tipos de servidores públicos mencionados arriba se circunscriben de conformidad con la representatividad de la función pública; sin embargo es necesaria vincularla bajo otra perspectiva de una clasificación, es decir, la que los determina respecto a su carácter de vinculación laboral, en el cual se establecen dos grandes aspectos, con derechos y obligaciones específicas. Se trata de la relación laboral contractual, cuyo régimen los distingue, definiendo lo que se entiende por trabajador y precisa su clasificación en los Arts. 3 y 4 de la Ley Federal de los trabajadores al Servicio del Estado, de manera que se establece lo siguiente: "Art. 3o.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales. Art. 4o.- Los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base."

Esta Ley, en seguida hace una relación de los trabajadores de confianza, a fin de distinguirlos de los de base; de manera que la clasificación de base o de confianza que les corresponda, se determinará expresamente según la disposición legal que formalice tal creación; de esta forma, "La ley burocrática determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza, para excluirlos expresamente del régimen de dicho ordenamiento, aún cuando gozan de ciertos beneficios que les concede la frac. XIV del apartado B) del artículo 123 constitucional federal, en tanto que dispone que las leyes determinarán los cargos de confianza y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social; esto es, no existe ningún ordenamiento jurídico que regule las relaciones laborales entre el Estado y sus empleados de confianza."⁹¹

⁸⁹ Ib.

⁹⁰ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 8.

⁹¹ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 11.

De esta manera, los servidores públicos de confianza al no tener un ordenamiento jurídico que regule su relación contractual con el Estado, los hace que no sean inamovibles como los de base, cuya protección descansa en el cumplimiento de ciertas obligaciones y derechos. Esto ocasiona cierta inestabilidad laboral de los trabajadores de confianza, pues pueden ser removidos bajo el arbitrio de los servidores públicos de mayor jerarquía, sin que medie justificación para hacerlo.

En general, dado que se determinó que los servidores públicos son quienes cumplen un empleo, cargo o comisión, es posible determinarlos bajo esta característica de trabajo, de manera que aquí se entenderá:

- Los empleados o trabajadores son quienes desempeñan una actividad física o intelectual a cambio de dinero por la prestación de esos servicios.
- Los encargados son quienes tienen el deber de realizar cierta actividad o función legalmente determinada con la temporalidad que le marque la norma jurídica aplicable.
- Los comisionados son quienes tienen un encargo para realizar una función o actividad que implica la obligación de hacerla en virtud del nombramiento que determina ese deber.

Tanto en los funcionarios, empleados de confianza y trabajadores de base tienen en común, que el instrumento legal que los vincula en la relación laboral con el Estado, es a través del nombramiento, en virtud del cual el Estado impone las condiciones de conformidad con la Ley, a que se sujetan los servidores públicos en el desempeño de la función pública específica, el cual puede tener su origen en la designación, producto de una elección popular o por la determinación de otro servidor público de mayor jerarquía.

El nombramiento es el instrumento formal que vincula laboralmente a los individuos con el Estado, al tiempo que los reviste como servidores públicos, sin importar si son de confianza o de base, o bien surgidos de un proceso de elección popular o por la designación de un superior jerárquico, que con este nombramiento permite el perfeccionamiento de tal relación laboral. Este aspecto es importante, debido a que el nombramiento representa un compromiso y deber hacia el Estado, que lo responsabiliza por sus actos u omisiones en el cumplimiento de las obligaciones a que está sujeto por las características que la relación laboral implican y las cuales describen las condiciones en que se conducirá, el servicio y actividad que deberá desempeñar, el carácter de dicho nombramiento, la contraprestación monetaria a que tendrá derecho el servidor público y el período de tiempo y horario de labor diario, así como el lugar donde se desempeñará.

También existe la relación contractual administrativa, la cual se formula cuando se tiene necesidad de la prestación de servicios específicos en el que el Estado establece unilateralmente los derechos y obligaciones del empleado como es el caso de los contratos bajo el régimen de honorarios.

2.1.1. Los servidores públicos en el Poder Ejecutivo Federal.

La función administrativa del gobierno se encuentra depositada en la Administración Pública Federal, ésta es la actividad material del Poder Ejecutivo Federal, es decir, es el encargado de llevar a cabo la administración política del Estado, bajo la legislación que le permite organizarse para cumplir con su fin último, o sea, impartir el bien común en la comunidad que administra. La base jurídica la tiene en el Capítulo III, artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."

El Estado tiene una misión que cumplir ante la sociedad civil, o sea, se trata del bien común, para lo cual "La sociedad se ha creado para que los hombres puedan realizar mejor los fines que le son comunes. El conjunto de los fines que el hombre persigue no puede ser sino su propio bien; las aspiraciones humanas a eso tienden. En consecuencia, el nacimiento y existencia del Estado se explica y justifica porque éste es el medio que los hombres tienen para la mejor realización de su bienestar común. Así, pues, la misión primera del Estado debe ser la consecución del bien común; es decir, del bien de todos y cada uno en particular. El Estado debe, en consecuencia, preocuparse por establecer los medios para realizar su finalidad primera.

"En el cumplimiento de su misión el Estado tiene que realizar dos especies de fines: generales y particulares.

"Los primeros son: la *consecución del bien común y la protección a la persona humana*. Los segundos son múltiples y varían con las condiciones de cada país y de cada región."⁹² En otras palabras, "Este bien común, se manifiesta, sobre todo, en los *bienes y valores* que la sociedad, con los elementos de que dispone, asegura en beneficio de la persona humana: el orden, la paz, la justicia, la seguridad, el bienestar. Para la consecución de estos bienes, pone a la sociedad una serie de medios muy importantes: las leyes, los servicios públicos de toda índole, las sentencias de los tribunales, la educación, la beneficencia, la cultura, el ejército y la policía. Y debe quedar muy claramente establecido que estos medios han de estar siempre al servicio de los bienes y valores del bien común. Hay una relación jerárquica de subordinación y dependencia entre los instrumentos que sirven y los bienes que son servidos por ellos. Sólo así se evita el absurdo de los Estados –capitalistas o totalitarios– que con un instrumento jurídico y administrativo muy perfeccionado atentan, sin embargo, contra los valores esenciales de la sociedad y la persona."⁹³

⁹² MOTO SALAZAR, Efraín. *Elementos de Derecho*. (Vigésimo quinta edición. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 1979). Pág. 62.

⁹³ GONZÁLEZ URIBE. Op. Cit. Pág. 554.

El Poder Ejecutivo Federal tiene una función pública de importancia para los gobernados, es decir, "...la función administrativa, desde el punto de vista material, consiste en una actividad autónoma y constante mediante la cual se afectan, dentro de los límites fijados por el orden jurídico, una serie de tareas concretas tendientes a satisfacer intereses generales en donde el Estado actúa de oficio como parte interesada de los actos que realiza, mismos que tienen un objeto: la prestación de un servicio y la realización de actividades reguladas por el interés público. La función administrativa es autónoma, concreta y limitada porque sus actos son concretos pero sumamente variados, ya que hay actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales".⁹⁴

El Estado para realizar su misión, requiere de personas bajo el carácter de servidores públicos y los cuales se encuentran regidos por disposiciones jurídicas y administrativas con las que se agrupan y coordinan en el ámbito de su competencia para realizar la función pública, o sea, "En sentido objetivo la función pública puede definirse como el conjunto de deberes, derechos y atribuciones que se originan entre el Estado y sus servidores, es decir, el régimen jurídico aplicable a éstos."⁹⁵

El encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, es el Presidente de la República de manera que el Ejecutivo es el Presidente y los demás servidores públicos serán quienes integren los órganos del Poder Ejecutivo. Asimismo en el siguiente artículo, se menciona que para elegir al Presidente deberá ser de manera directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Cabe indicar que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el Art. 82 los requisitos para ser Presidente y el Art. 83 el período en el que podrá ejercer las atribuciones conferidas al Presidente, y el Art. 86, le indica que su cargo sólo es susceptible de renuncia por causa grave, la cual calificará el Congreso de la Unión una vez que le sea presentada.

En materia de responsabilidades, se destaca el Art. 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece un precepto de suma importancia que más que un protocolo, es el compromiso que debe asumir para preservar lo más importante de su función, es decir, el Estado de Derecho, el contenido de este artículo menciona que "El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: 'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande.'" Asimismo, el Art. 89 para el ejercicio de su función, le otorga facultades y

⁹⁴ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 42.

⁹⁵ HARO BÉLCHEZ. Op. Cit. Pág. 199.

obligaciones de su cargo, de manera que se le reitera su compromiso obligado de ejercerlas en apego a la legislación.

En cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, se establece su estructura orgánica básica, constituida según el Art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la manera siguiente "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Sobre el particular, la ley reglamentaria es la Ley Orgánica del la Administración Pública Federal, la cual establece en su Art. 2 que "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I.- Secretarías de Estado;
- II.- Departamentos Administrativos, y
- III.- Consejería Jurídica."

En seguida establece en el Art. 3 de la Ley Orgánica del la Administración Pública Federal, que "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos."

En relación a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, éstos ejercerán las funciones de su competencia según el Art. 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por acuerdo del Presidente la República. Y respecto a la Consejería Jurídica, el Art. 4 de este ordenamiento establece que las funciones de consejero jurídico, se encuentra estrechamente relacionada con las disposiciones asentadas en el Apartado A del Art. 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; puesto que será presidido por un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

En este sentido, para el despacho de los asuntos y ejercicio de las atribuciones conferidas al Ejecutivo, éste cuenta con una organización denominada Administración Pública Federal, la cual está dividida en la Centralizada y la Paraestatal, la cual está regulada por su Ley Orgánica, de manera que "La

Administración Pública Federal se identifica con la actividad que es realizada específicamente por el Ejecutivo Federal, a quien le corresponde en primera instancia implementar los mecanismos, instrumentos, planes y estrategias necesarias para satisfacer las demandas populares.⁹⁶

El Poder Ejecutivo Federal como órgano público de gobierno a cargo del Ejecutivo, o sea del Presidente de la República, desarrolla convergentemente actos de gobierno y de administración, para el cumplimiento de las funciones y atribuciones que le son conferidas y cuyas actividades están regidas por principios de legalidad y jurisdiccionales, es decir, "El principio de legalidad de la Administración ..., se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y constituido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente."⁹⁷

De esta manera el integrante del Ejecutivo como los miembros adscritos a la Administración Pública Federal, se encuentran en materia de responsabilidades regidos por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como lo señala el Art. 2º, al establecer que "Son sujetos de 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". Cabe indicar que si bien el legislador quiso abarcar a todo aquel que maneje o aplique recursos federales, resultan ser que son más de los contemplados en el Art. 108 constitucional federal, es decir, este artículo va más allá de lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además el Art. 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con esa descripción, consideraría a los servidores públicos asimilados o individuos no señalados en el Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; no obstante que este artículo se refiere al manejo indebido de fondos y recursos federales; de manera que se encuentran involucrados los servidores públicos locales con una causal adicional de responsabilidad federal.

2.2. Los servidores públicos en las Entidades Paraestatales.

En este ámbito, se tiene la Ley Reglamentaria del Art. 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominada Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual en el primer párrafo del Art. 1o. señala su finalidad al establecer que "...tiene por objeto regular la organización,

⁹⁶ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 48.

⁹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo I*. (8ª. Ed. Editorial Civitas, S. A. Madrid, España, 1997). Pág. 433.

funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.”, y cuya organización se encuentra integrada por:

- “Los organismos públicos descentralizados, que son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. El objeto de los organismos descentralizados es:
 - La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias;
 - La prestación de un servicio público o social; o,
 - La obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- Las empresas de participación estatal mayoritaria, dentro de las que se encuentran las instituciones nacionales de crédito y las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo, en estas últimas, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y las instituciones nacionales de fianzas.
- Las empresas de participación estatal mayoritaria deben tener por objeto las áreas prioritarias...
- Los fideicomisos públicos que constituyen el Gobierno Federal o alguna de las entidades paraestatales con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.”⁹⁸

Respecto a las empresas públicas, éstas representan un aspecto importante en el sector de la economía, sobre el particular, cabe apuntar que “Aceptando que desde un punto de vista económico la empresa pública es la ‘conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas’, mencionaremos las características de esta empresa:

- a) “Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado”.⁹⁹

Cabe hacer mención que dentro de la organización y para el mejor manejo de estas entidades paraestatales, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dispone en el Art. 8o. que “Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los

⁹⁸ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 53.

⁹⁹ ACOSTA ROMERO. *Teoría general ...* Op. Cit. Pág. 405.

sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley.” Asimismo en materia de información, en el Art. 10 de la Ley en cita, señala que “Las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten así como los que les requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

“Para el cumplimiento de lo anteriormente establecido, la coordinadora de sector conjuntamente con las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación, harán compatibles los requerimientos de información que se demanden a las dependencias y entidades paraestatales racionalizando los flujos de información.”

En los organismos descentralizados, si bien gozan de autonomía técnica, no lo es tanto en materia presupuestal, así como de su control y evaluación, y conjuntamente con las empresas de participación estatal y las instituciones y organismos considerados en este rubro, se deben regir en la consecución de los objetivos nacionales según lo establezca el sistema nacional de planeación.

No obstante que existen organismos considerados autónomos porque así lo establecen sus propias leyes, sus integrantes son servidores públicos, es decir, “...la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que las universidades y las instituciones de educación superior a las que la ley les conceda autonomía se rigen por sus leyes específicas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor quedan excluidos de la ley en comento, no obstante que sus empleados deben ser considerados como servidores públicos.”¹⁰⁰ También se encuentran en una situación similar las instituciones correspondientes al sistema financiero, dentro de las que se encuentran las sociedades Nacionales de Crédito, las de Seguros y Fianzas, y los fideicomisos. Cabe indicar que el Banco de México, es un órgano autónomo incluso del Poder Ejecutivo.

Dentro de la Administración Pública Federal Paraestatal “...deben considerarse como servidores públicos a los empleados y trabajadores de las empresas paraestatales, a los de los organismos públicos descentralizados, a los de las empresas de participación estatal mayoritaria y los fondos y fideicomisos públicos por formar parte de la Administración Pública Federal, según lo dispuesto por su Ley Orgánica; sin embargo, el artículo 123 Apartado A) frac. XXXI inciso b) punto 1 de la Constitución Federal dispone que es competencia federal la aplicación de las leyes del trabajo, en asuntos relativos, a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, dando en

¹⁰⁰ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 55.

consecuencia que las relaciones de trabajo de los servidores públicos de las empresas paraestatales queden sujetas al derecho laboral común por estar incluidas dentro del apartado A), es decir, se reputan como servidores públicos a empleados y trabajadores que están regulados en materia laboral por la ley del trabajo común y no por la especial como lo es la ley burocrática, que como característica fundamental concede a los trabajadores de base la prerrogativa de inamovilidad".¹⁰¹

La situación anterior provoca ciertas dificultades si los servidores públicos de estas empresas cometieron alguna violación administrativa, pues en el caso de destitución, deberá hacerse a través de una demanda laboral ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; no obstante existe para los servidores públicos de los organismos descentralizados otra situación, pues éstos "...tienen un régimen laboral aún más impreciso como el caso de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y las universidades e instituciones de enseñanza superior que gozan de autonomía legal."¹⁰² Sin embargo, cabe señalar que "...En el régimen laboral vigente de las personas que sirven al Estado se podrían en principio localizar dos grandes regímenes: el que pudiera tenerse por típico, que es el burocrático que deriva del Apartado B citado –del Art. 123 de la Constitución Federal- y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que es el que se rige fundamentalmente a los trabajadores que prestan sus servicios en la administración pública centralizada; el otro régimen se constituye por el apartado A del artículo 123 y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, que rige a un importante grupo de personas que prestan sus servicios al Estado, principalmente en la administración pública paraestatal de que hablan el artículo 90 de la Constitución y su ley reglamentaria la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así, en este último campo laboral se ubican los trabajadores de todas las empresas de participación estatal y de la mayoría de los organismos descentralizados federales y en éstos particularmente los de mayor dimensión económica y política como son los de la Comisión Federal de Electricidad, ..., de Petróleos Mexicanos, del Instituto Mexicano del Seguro Social. Además, han quedado también incluidos en este segundo régimen laboral por reforma hecha a los artículos 3o. y 123, apartado B, de la Constitución, el importantísimo sector de trabajadores al servicios de la Universidad Nacional Autónoma de México."¹⁰³

Cabe señalar que en particular el Art. 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Frac. VII establece que "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y

¹⁰¹ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 57.

¹⁰² Ib.

¹⁰³ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo*. (1ª. Ed. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. 1991). Pág. 49.

discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

2.3. Código de conducta.

Las relaciones existentes entre los seres humanos, para que lo hagan en un contexto de armonía, requieren de una serie de reglas básicas de convivencia, en particular en la actualidad considerado nuestro país, como uno en los que la corrupción es elevada y la impunidad un aspecto por abatir, hace necesario cuestionar la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento estricto de sus responsabilidades.

La corrupción es una conducta contraria a la lealtad e interés público que deben considerar los servidores del Gobierno Federal, respecto a los gobernados según el concepto de soberanía, para lo cual se les exige que cumplan los principios constitucionales federales de conducta en el ejercicio de la función pública; en este sentido es de gran importancia lograr una administración justa y equitativa. El gobierno tiene como obligación en todo plan de acción, el cuidado de impedir la existencia de la corrupción y el abuso de autoridad, a través de sistemas y acciones que permitan dar un trámite pronto y expedito a las quejas y denuncias de los ciudadanos por actos de corrupción administrativa en que incurren los servidores públicos en ejercicio de sus respectivos desempeños e incoar el procedimiento disciplinario para imponer las sanciones conducentes, si se trata de dar un ejemplo de buen gobierno, es decir, “La declaración de que un fin es de interés público significa colocarlo sobre los fines de interés privado o, si se prefiere, subordinar estos fines a aquél. Los hombres, preocupados por los intereses propios, no suelen apreciar que existen intereses superiores a los suyos o, aun conscientes de su existencia, tratan de sacrificarlos en beneficio particular. Por esto mismo, también resulta necesario que alguien en la comunidad pueda hacer prevalecer los fines de interés público sobre los fines de interés privado. Con este propósito, el legislador crea y dota de Poder público a algunos sujetos. Estos harán efectiva la subordinación de los fines privados a los fines públicos.”¹⁰⁴

La corrupción ha permeado no solamente la esfera del gobierno, sino incluso en la célula de la familia, reproduciendo valores insanos para la convivencia social, lo cual contrae las acciones para combatirla; sin embargo, se debe partir de los principios que dieron origen a la institución jurídica capaz de facilitar el ejercicio de un Gobierno bajo reglas de actuación capaces de garantizar la convivencia armónica de los seres humanos y de éstos con su Gobierno en la consecución de

¹⁰⁴ BOQUERA OLIVER. Op. Cit. Pág. 83.

los objetivos sociales, es decir se trata del Estado de Derecho, como la herramienta capaz de conducir el ejercicio de la función pública para lograr el cumplimiento del objetivo principal del Estado, o sea, el bien común de su sociedad civil.

Volver al origen de la vida en convivencia reglamentada, es concretar al Estado en un Estado de Derecho, cuyo fundamento consensual es la prevalencia del Derecho Constitucional; lo cual significa la organización político-jurídica de la vida social, es decir se trata del Estado sujeto a procedimientos regulados por ley. Cabe indicar que para llegar a este estadio de evolución del Estado, se requirió una cantidad de acciones de lucha social, que sacudieron su estructura interna principalmente, para después fijar las bases de un proyecto de vida social, basado en el consenso de quienes la suscribieron como representantes de ésta. Inicialmente para establecer derechos fundamentales de los ciudadanos como la libertad civil, la igualdad jurídica y la independencia judicial, por ejemplo; para después pasar a un control judicial de la actividad administrativa, como se apreció en la Nueva España, con el fin de detener la arbitrariedad e impunidad de quienes detentaban el poder público.

Cabe indicar que para combatir a la arbitrariedad e impunidad de los servidores públicos, fue necesario el establecimiento de Tribunales que trataran la materia contenciosa-administrativa, cuyo fin fue bajar los niveles de impunidad de los gobernantes sobre las prácticas contrarias al buen ejercicio de la función pública.

El poder del gobierno, para lograr su cometido, y ante los cuestionamientos de la propia sociedad civil, por su capacidad poco efectiva para conseguir el objetivo esencial de Estado, es decir, el bien común de ésta, necesita de la lealtad de sus gobernantes, la cual se consigue cuando se incluye y logra la legitimación democrática del poder del Estado, y no cualquier Estado, sino el que esta sometido a la norma jurídica; esto es así, porque "La justificación del poder político se complementa, por su parte, con el principio de *legitimidad* y el fenómeno de la *legitimación*. Uno se refiere al modo de transmisión del poder, y el otro al ejercicio actual del mismo. Se dice que el poder es legítimo cuando su constitución y transmisión se realiza conforme a la ley, independientemente de cuál sea la forma de gobierno, monárquica o republicana que adopte el Estado. Esa legitimidad se prolonga indefinidamente y se consolida mientras el poder político continúa actuando de acuerdo con las leyes."¹⁰⁵

En este sentido, se puede apreciar que la responsabilidad administrativa, al igual que el Estado, evolucionaron paralelamente, ya que inicialmente se desprende un afán por reconocer los derechos subjetivos de sus ciudadanos y después el reconocimiento de la responsabilidad del Estado y la legitimación democrática de su ejercicio.

¹⁰⁵ GONZÁLEZ URIBE. Op. Cit. Pág. 365.

Dentro de este proceso es necesaria la aplicación de principios de conducta que funjan como base del comportamiento de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, por este motivo, en este apartado presento una explicación de las características que conforman tales principios y que a su vez, permiten una apreciación más amplia de los contenidos en nuestra propia Constitución Federal.

Cabe indicar que los mismos, no solamente deben ser considerados por los servidores públicos en su proceder, como lo señala la Constitución General de la República en diferentes artículos bajo condiciones específicas, sino también por los particulares en la esfera de su actividad; con lo cual el combate a la corrupción implica luego entonces, un reto que será eficaz en su propósito, si son atendidos y exigidos en el quehacer tanto de los que tienen a su cargo el poder público como de los gobernados. Se hace hincapié en este aspecto, dado que los seres humanos por ser tales, son susceptibles de desviarse e incurrir en actos u omisiones contrarios al interés social y que a su vez, son capaces de tomarlos en cuenta, para lograr el fin de la interrelación de los seres humanos bajo una convivencia armónica, libre de beneficios individuales en correlación con los colectivos que finalmente benefician a todos.

La Constitución General de la República en diferentes artículos, hace referencia bajo circunstancias específicas a estos principios, por ejemplo en los numerales siguientes:

- **Legalidad:** 21 quinto párrafo; 41 Fracs. III primer párrafo y IV primer párrafo; 97 tercer párrafo; 109 Frac. III primer párrafo; 113; 115 Frac. II inciso a), y 116 Frac. IV incisos b) y d).
- **Honradez:** 21 quinto párrafo; 109 Frac. III primer párrafo; 113, y 134 primer y tercer párrafos.
- **Lealtad:** 109 Frac. III primer párrafo, y 113.
- **Imparcialidad:** 41 Frac. III primer párrafo; 100 sexto y séptimo párrafos; 109 Frac. III primer párrafo; 113; 116 Frac. IV inciso b), y 134 tercer párrafo.
- **Eficiencia:** 21 quinto párrafo; 95 Frac. VI segundo párrafo; 109 Frac. III primer párrafo; 113; 116 Frac. III cuarto párrafo, y 134 primer y tercer párrafos.
- **Responsabilidad:** 3 Frac. VII; 5 octavo párrafo; 7 segundo párrafo; 11; 16 segundo, tercer y quinto párrafos; 19 primer párrafo; 20 Frac. X; 22 segundo párrafo; 25 tercer párrafo; 36, Frac. I segundo párrafo; 41 Frac. III sexto párrafo; 63 cuarto párrafo; 74 Frac. IV quinto párrafo; 79 Fracs. I tercer párrafo, IV; 94 quinto párrafo; 102 apartado A segundo párrafo; 107 Frac. XVII; 108 primer y cuarto párrafos; 109 primer párrafo y Frac. III cuarto párrafo; 113; 114 segundo y tercer párrafos; 116 Frac. III quinto párrafo; 122 apartado C, Base Primera Frac. V inciso m); 123 apartado A Fracs. XIV, XXI y XXII, y 130 inciso e) sexto párrafo.

2.3.1. Principio de legalidad.

El principio de legalidad, señala que cualquier acto que realicen los órganos del Estado, deberá estar fundado y motivado por el derecho vigente; es decir, este principio somete a todos los órganos del gobierno, a las disposiciones contenidas en el derecho, de manera que todo acto o procedimiento jurídico efectuado por las autoridades estatales deberá estar sostenido estrictamente en una norma legal (en sentido material), la cual debe estar conforme a las disposiciones del fondo y de la forma consignadas en la Carta Magna.

De esta manera, el principio de legalidad representa la principal exigencia de un Estado de Derecho, si se observa desde la óptica técnica. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este principio se encuentra normado en los Arts. 103 y 107; estos artículos establecen que los actos del Estado deberán ser congruentes con el restante cuerpo de leyes vigentes, donde existe una relación lógica y coherente entre la norma o acto inferior y la norma superior que le sirve de fundamento de validez.

Asimismo los Arts. 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son fundamentales, ya que indican la obligatoriedad de los servidores públicos para aplicar en todos sus actos y desempeños, su correlación con las normas vigentes que los rigen y mandan; lo anterior proporciona la garantía y protección del orden jurídico total del Estado de Derecho. Con el Art. 14 de la Constitución Federal en su segundo párrafo al establecer 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", se señala debido proceso legal, "...tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos, y contiene cuatro derechos fundamentales a la seguridad jurídica que concurren con el de audiencia: a) el de que a ninguna persona podrá imponerse sanción alguna (consistente en la privación de un bien jurídico como la vida, la libertad, sus posesiones y propiedades o derechos), sino mediante un juicio o proceso jurisdiccional; b) que tal juicio se sustancie ante tribunales previamente establecidos; c) que en el mismo se observen las formalidades del procedimiento, y d) que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio."¹⁰⁶ En este sentido el Art. 14 de la Constitución General de la República, regula los requisitos generales que deben satisfacer las sanciones o actos de privación.

En materia del debido proceso, es ilustrativa la tesis que se presenta a continuación.

¹⁰⁶ *Diccionario Jurídico 2000*. ©. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Un Producto de Desarrollo Jurídico Profesional. Todos los Derechos Reservados 2000. En DJ2K – 2057

"Novena Época

Instancia: OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: III, Junio de 1996

Tesis: I.8o.C.13 K

Página: 845

"GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO LEGAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. DEFINICIÓN. La garantía de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional, en la parte relativa a que los juicios deben llevarse a cabo ante autoridad competente, cumpliendo con '...las formalidades esenciales del procedimiento...' implica necesariamente que los procedimientos jurisdiccionales seguidos ante las autoridades respectivas, se tramiten conforme a las disposiciones procesales exactamente aplicables al caso concreto, pues de lo contrario se transgrede el derecho positivo y, por ende, se actualiza la infracción a la garantía de que se trata.

"OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo directo 154/96. Rafael Nicolás Quezada. 22 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretaria: María Concepción Alonso Flores.

"Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción número 123/2002, pendiente de resolver en la Segunda Sala."

En cuanto a la primera parte del Art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala "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"; como se observa, este artículo establece las características, condiciones y requisitos que deben contener los actos jurídicos de la autoridad al seguirlos estrictamente en los procedimientos señalados en el Art. 14 de la Constitución General de la República respecto a la imposición de sanciones o actos de privación, los cuales siempre deben estar previstos en una norma legal en sentido material, con lo cual se da la protección al orden jurídico total. En este sentido "...se pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica: a) el órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo b) el acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal: de aquí deriva el principio de que los órganos o autoridades estatales solo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley c) el acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y d) el mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar

los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.”¹⁰⁷

2.3.2. Principio de honradez.

Este principio alude a la cualidad que deben tener los servidores públicos para ser honrados, es decir que en el desempeño y desarrollo de sus actos deberán proceder con rectitud e integridad; al tiempo que deberán poseer una total probidad y por tanto ser incorruptibles.

Puede relacionarse este principio, al carácter subjetivo de la condición humana que deben poseer las personas para desarrollar sus actividades, con un respeto propio que los obliga a dar un rígido cumplimiento de sus deberes, consigo mismo y con los demás.

El principio de honradez va más allá, de una posesión moral de dignidad, ya que es un bien esencial y eminentemente cultural, en la convivencia humana. Se trata de un bien jurídico altamente personal, ideal en la comunidad para su convivencia social, laboral, cultural y política, entre otros, es decir se trata de la integridad de las personas para desempeñar sus deberes en estricto apego a sus deberes y obligaciones, lo cual implica a su vez, del goce de sus derechos como recompensa a ese deber cumplido.

La honradez, representa un perfil que se busca en los servidores públicos para el desempeño de sus actividades y funciones; al tiempo que debe ser una prerrogativa exigida para su contratación; por el honor que reviste atender la función pública, cuyo objetivo está relacionado con el logro del bien común.

Se trata de un valor ideal al tiempo que real, por el ejemplo dado por algunos servidores públicos que así lo han demostrado, y que se presenta en el cumplimiento de lo encomendado, para lo cual la sociedad civil le deposita la confianza de su seguridad de bienestar y la preservación de la existencia de la colectividad. La honradez, es un principio basado en el valor social con contenido económico y político que se exige a quienes manejan bienes ajenos, para desempeñar la labor que se les confiere.

La recompensa por la honradez en el desempeño laboral, no solamente es económica al otorgarle las remuneraciones que le correspondan por su nivel de responsabilidad, sino que la sociedad civil también le otorga la reputación social que merece por su correcta actuación; esta reputación sólo se obtiene cuando existe un reconocimiento de la labor prestada y la esperada para desempeñar sus funciones y actividades encomendadas.

El Estado, para garantizar la honradez de sus servidores públicos, ha dispuesto los mecanismos disciplinarios necesarios, de manera que regula sus obligaciones

¹⁰⁷ Ib.

en el ejercicio de su desempeño. De forma que reglamenta las obligaciones generales que debe cumplir todo servidor público; al tiempo que fija las condiciones, premisas y circunstancias procesales a que se sujetarán quienes den muestras materiales y subjetivas de un resultado apartado de la obligación original respecto al cumplimiento de sus deberes.

En este sentido, la honradez se representa por las expectativas y pretensiones concretas esperadas en el desempeño laboral, o sea en el sentido subjetivo, además busca evitar la existencia objetiva de desvíos y perjuicios ocasionados a los bienes otorgados para el cumplimiento de su función pública. De esta manera, la honradez configura la totalidad de aquellas cualidades atribuidas al servidor público en el cumplimiento fáctico de sus obligaciones y que son necesarias para el desempeño de esas muy determinadas actividades que se le encomiendan.

El aspecto objetivo de la honradez se configura en el reconocimiento otorgado por la sociedad civil por haber concretado su servicio a la comunidad y cuyos resultados se encuentran reflejados en las obras, los informes, los datos, rendición de cuentas, y los beneficios esperados entre otros, cuya comprobación sólida refleja lo obtenido y que fue lo esperado, sin dispendio y en estricto apego a las disposiciones jurídicas que reglamentan la materia que maneja.

2.3.3. Principio de lealtad.

La lealtad está relacionada con la calidad de una persona en cuanto a ser leal, es decir, en el caso de los servidores públicos indica que su conducta refleja fidelidad no sólo a su jefe inmediato, sino principalmente a la institución y en consecuencia al Estado y a la comunidad.

Es el compromiso que todo servidor público, asume ante el Estado y la sociedad civil, en cuanto a su pertenencia y celo en el cumplimiento de sus obligaciones y ejercicio de sus facultades y atribuciones de conformidad con lo dispuesto por los ordenamientos que rigen sus tareas y actividades en el desempeño de lo encomendado.

La lealtad, se relaciona con lo cierto, es decir con un actuar apegado a derecho. Su significado precisamente en forma literal es fidelidad a la cosa cierta, es la garantía de que la actuación del servidor público se regirá bajo la exacta ejecución de un deber apegado a un ordenamiento jurídico y a las obligaciones inherentes no sólo a la calidad de servidor público en forma general, sino a las particulares, o sea, a las encomendadas a su empleo, cargo o comisión.

La lealtad, es la antítesis de la falsedad en el actuar y obrar, de manera que para el servidor público, significa apegarse a la verdad, legalidad y autenticidad; evitando en su ejercicio, la traición, la deslealtad, el doblez, el engaño, el fraude, la falacia, la mentira, la impostura, la corrupción, la alteración de lo verdadero, el fingimiento, el adulteramiento e imitación de una cosa o actividad, la imitación, la suposición, la alteración, el ocultamiento, la supresión de la verdad hecha

maliciosamente en perjuicio de otro, también está el fraude procesal, las falsas denuncias y la simulación de pruebas, de manera que la práctica de estas conductas, son contrarias al interés público, al buen servicio y al correcto ejercicio de la función pública. Es en resumidas cuentas, el resultado de la necesaria correspondencia entre el actuar en ejercicio de su empleo, cargo o comisión con el cumplimiento estricto de la norma. Compromiso cierto y cumplido que garantiza el resultado esperado por el derecho. Es la base en que descansa la función pública, sin acotamientos ni limitaciones, es la necesidad cubierta y esperada de la sociedad civil respecto al ejercicio particular y colectivo de los servidores públicos. Es en sí, el despliegue de la dignidad de servidor público como tal.

La lealtad, implica combatir la desfiguración de la verdad y de la realidad absoluta que produce la nulidad de los actos jurídicos de conformidad con las normas jurídicas.

La lealtad, también obliga a los servidores públicos a evitar todo mutamiento de la verdad y las falsificaciones.

2.3.4. Principio de imparcialidad.

La imparcialidad en los servidores públicos, significa desempeñar sus funciones y actividades de manera recta, es decir tomando en consideración los principios y disposiciones aplicables al caso; en otras palabras, se desarrolla con este principio una actitud atemperada y conveniente, sin cargar el beneficio o perjuicio a una persona sin estar facultado o basado en algún precepto.

La imparcialidad trata de la discrecionalidad del ejercicio de facultades y atribuciones para desempeñar las funciones y actividades con disciplina, unida a un desempeño correcto, sin apegarse a arbitrio sin fundamento, sin una apreciación personal, sino basado en un obrar recto y objetivo, considerado y ajustado a las reglas o normas que rijan su actividad. La imparcialidad está en contra de hacer un mal uso del poder conferido a los servidores públicos para llevar a cabo la función pública, es decir, respeta y aplica aquellas normas que rigen los actos a los que están obligados a cumplir.

La imparcialidad del ejercicio de los servidores públicos, implica un desempeño neutral que evite favorecer a alguien con objeto de lograr un beneficio personal, familiar o favor a un tercero. La imparcialidad está relacionada con el respeto que debe otorgarse a los servidores públicos, por parte de los gobernados, sabedores que obrarán con actitud atenta a lo que disponen las leyes, normas y reglamentos para ser administrados.

La imparcialidad requiere de cada servidor público un comportamiento y compromiso en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, sin dejarse ser susceptible de influencias o presiones de manera que atente a su imparcialidad en el cumplimiento de su deber, que consiste en realizar sus actividades inherentes a la función pública sin pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las normas

o reglamentos, aplicando luego entonces, las que el ordenamiento jurídico le obligan a cumplir y de acuerdo con el orden en el que se hallen establecidas.

La imparcialidad significa para los servidores públicos, llevar a cabo sus funciones sin un abuso o ejercicio con acciones indebidas como el agravio, la desviación o el abuso de autoridad.

2.3.5. Principio de eficiencia.

El principio de eficiencia se encuentra relacionado con el empleo de los recursos, sobre los cuales, los servidores públicos deben usarlos con el mayor cuidado. De manera, que el rendimiento de éstos, debe ser tal, que permita lograr el máximo de su rendimiento, y cuyo resultado es garantía de una utilización óptima.

Este principio busca evitar desperdicios en los recursos, o un uso distinto al que están destinados. Se trata de lograr los mayores resultados con el empleo de la misma cantidad de recursos, o dicho en otras palabras, satisfacer los objetivos previstos con una menor utilización de recursos, considerando a éstos en un empleo óptimo, adecuado, correcto y oportuno.

En este sentido, lograr los propósitos que tiene la función pública para proporcionar el bien común, requiere de una selección de recursos humanos, materiales, financieros y técnicos en la cantidad, calidad y oportunidad necesaria para satisfacer los requerimientos a fin de proporcionar un buen servicio y/o producto a la sociedad civil.

La eficiencia en el gobierno, se puede lograr a través de dos medios principalmente, es decir a través del aumento de servidores públicos o mediante el aumento de la productividad.

Aquí la productividad, debe entenderse como la relación que existe entre la cantidad de bienes y/o servicios obtenidos en cierto tiempo y los recursos utilizados para obtenerlos. Obviamente referidos con un estándar de calidad, presentación, oportunidad, y sobre todo, cuando éstos han logrado el objeto para lo cual fueron proporcionados a la sociedad civil.

Los servidores públicos están obligados a realizar sus tareas ya sean manuales o intelectuales, con un esfuerzo inteligente encaminado a proporcionar un servicio o producto de calidad, que satisfagan los requerimientos de la sociedad civil, para lo cual fueron diseñados.

En este sentido, el principio de eficiencia permite incrementar la productividad, de manera que se logra proporcionar más con el mismo consumo de esfuerzos y recursos; es decir, con el mismo costo, más servicios y/o productos; o de otra manera, obtener los mismos servicios y/o productos, con un menor esfuerzo o empleo de recursos; lo cual permite dedicar los recursos ahorrados en satisfacer

otros requerimientos que la administración necesita para ampliar la cobertura de servicios públicos, que redundarán finalmente en beneficio de la sociedad civil.

El beneficio de lograr una alta eficiencia en el ejercicio de la función pública, está en que los costos para obtenerla, se disminuyen; lo cual facilita emplear de mejor manera el excedente, a fin de proporcionar otros bienes y/o servicios en áreas que la sociedad civil demanda y no ha sido suficiente satisfacerlos por el gobierno. La eficiencia evita el desperdicio, al tiempo que maximiza el uso de los recursos.

2.3.6. Principio de responsabilidad.

El principio de responsabilidad, descansa en el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos con relación a los propósitos, que a cada uno se le han conferido. La responsabilidad es una actitud comprometida de quienes pertenecen al gobierno, en cualquier esfera y función en que se desempeñen, no importa si su tarea es la más sencilla, delicada o complicada; todos tienen el compromiso de ajustarse a los principios constitucionales federales que rigen el desempeño de la función pública y otros más que garantizarán el logro de los objetivos del gobierno.

La responsabilidad, es el compromiso conferido a los servidores públicos, para emplear su mejor esfuerzo en realizar su desempeño con apoyo y empleo de recursos proporcionados para el cumplimiento exacto y acucioso de las funciones y actividades para los cuales fueron contratados, bajo cualquier modalidad.

El desempeño responsable de los servidores públicos, marca el estadio de desarrollo de cualquier país; es el indicador que refleja su grado de evolución y éste se ve en el actuar comprometido de éstos, es decir, representa además en su conjunto el nivel social que ha alcanzado su sociedad civil.

El ejercicio responsable de las funciones y actividades de los servidores públicos, facilita el logro de los propósitos inherentes a la función pública, ahorra el empleo de recursos adicionales para satisfacer los requerimientos de la sociedad civil y los destinados para verificar que se hayan cumplido satisfactoriamente tales propósitos.

La responsabilidad, es el servomecanismo conductual que potencializa los resultados a un menor costo en el logro de los propósitos del Estado. Facilita que los servidores públicos en su actuar, realicen sus funciones y actividades con un sentido de compromiso, reduce importantemente tanto los recursos empleados como la corrupción; al tiempo que disminuye los mecanismo para corregir conductas inconvenientes para la sociedad civil a la que proporciona sus servicios y/o bienes.

El ejercicio responsable de las funciones y actividades a que están obligados los servidores públicos, representa el compromiso de lograr un desarrollo en la prestación de bienes y/o servicios, incrementa los resultados, reduce desperdicios facilita la obtención de propósitos públicos para una mejor estabilidad y seguridad

pública, al tiempo que facilita un crecimiento social en términos armónicos y adecuados; en otros términos, permite el desarrollo de la sociedad.

La conducta responsable de los servidores públicos en su desempeño para cumplir con la función pública del Gobierno, permite un estadio social más elevado, al ser atendida la comunidad con bienes y/o servicios que satisfagan oportunamente las demandas y requerimientos de la sociedad civil sin desperdicios, ni desviaciones. Esta responsabilidad, además de ser inherente a los servidores públicos, obliga a la contraparte, es decir a los que reciben los servicios y/o bienes, o sea, a la sociedad civil, a enfrentar y exigir de los servidores públicos, un desempeño correcto y cumplido respecto a lo que están obligados a proporcionar; al tiempo que dado el propósito de eliminar la corrupción, ambas partes deben evitar inducirse cuando se relacionan, a desviarse de los parámetros establecidos por las normas que regulan la materia de que se trate.

El Gobierno de la sociedad civil, para garantizar este propósito, diseñó como una exigencia de la función pública, para garantizar el cumplimiento de los altos objetivos de bienestar social o bien común, el establecimiento de un conjunto de sistemas independientes, para exigir la responsabilidad de los servidores públicos en particular cuando han incumplido con sus obligaciones en el ejercicio de la función pública, los cuales se han dividido desde el punto de vista jurídico, en política, administrativa, penal, civil y laboral. Aunque el propósito de este trabajo está destinado a la responsabilidad administrativa, es menester presentar el ámbito competencial de cada uno de tales sistemas en seguida, para observar de forma integral tal sistema de responsabilidades; partiendo del hecho de que es en sí, una misma responsabilidad, con diferentes modalidades en su aplicación y según el sujeto que lo incurra. Cabe indicar que las normas que atienden las responsabilidades, consideran por su parte, la responsabilidad de los particulares cuando intervienen en perjuicio del servicio público.

2.4. Tipos de Responsabilidad.

Los servidores públicos ante el Estado y en particular, en lo que respecta a su ejercicio en el cumplimiento de la función pública, los sujeta a una regulación especial, dada la importancia y trascendencia que tienen precisamente en el logro del bien común de la sociedad civil a la cual administran.

Lo anterior, es debido al posible incumplimiento de las normas jurídicas y administrativas que regulan las diferentes materias aplicables a la función pública, así como las desviaciones en que incurrir los servidores públicos al no apegarse a los principios constitucionales federales que rigen el ejercicio del servicio público.

Los ilícitos, como el desapego a las disposiciones jurídicas y administrativas, pueden presentar diferentes características y condiciones en función del régimen legal que se atañe, los órganos involucrados y los sujetos que los cometen, es decir, en función del tipo de ilícito, se determinan las autoridades, los

procedimientos y las sanciones correspondientes, de conformidad con la competencia que asista al asunto de que se trate. Además dada la independencia que guardan las responsabilidades, podrá una misma conducta, traer consigo, la aplicación de diferentes competencias dados ilícitos distintos, con sanciones también diferentes.

Los ilícitos derivados del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, provoca el surgimiento de las responsabilidades de éstos sujetos, las cuales pueden ser política, penal, administrativa y civil; sin embargo, cabe indicar que cualquier conducta de los mismos que violente el orden en estas materias, los hacen susceptibles de enfrentar la responsabilidad administrativa. En este sentido, "La responsabilidad no solamente es con el manejo de los recursos... No basta que no se haga mal uso de los dineros públicos, en términos físicos; se debe ser, en una etapa de modernidad, más eficientes y más eficaces como servidores públicos.

"A partir de 1982 quedaron delimitados los cuatro ámbitos materiales de la responsabilidad en que son susceptibles de incurrir los servidores públicos: político, penal, administrativo y civil. No son cuatro los servidores públicos que actúan ilegalmente, es uno sometido a cuatro potestades. Es una misma actitud lesiva de intereses, que exige satisfacción por vías heterogéneas."¹⁰⁸

La determinación del tipo de responsabilidad, está en relación a los aspectos lesionados, de manera que cuando como consecuencia de una conducta ilícita, se produzcan daños o perjuicios en el patrimonio de los particulares, se tiene como consecuencia la obligación de resarcirlos; por lo que se está frente a una responsabilidad civil. Por lo que toca a las conductas que lesionan bienes y valores jurídicos protegidos por las leyes penales, en este orden, se debe enfrentar una responsabilidad penal. De igual manera, al afectarse intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos por ciertos servidores públicos, en virtud del ejercicio de la función pública bajo actividades de dirección o de gobierno, la responsabilidad será política, y finalmente, se destaca que si en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión se incumple con las obligaciones por conductas que violan los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, entonces se estará tratando de la responsabilidad administrativa.

Cabe señalar que se trata de una responsabilidad con diferentes modalidades, cuyos tipos de responsabilidad en el fondo, conjuntamente tienen un propósito común, el cual es enfrentar la corrupción en el servicio público, apoyar el desempeño eficaz de la función pública y garantizar el objetivo principal del Estado, es decir, proporcionar el bien común de la sociedad civil.

¹⁰⁸ RAMÍREZ H., Guillermo y STOLARSKI, Noemí (Compiladores). *Responsabilidades de los servidores públicos metropolitanos*. Los retos de la ciudad de México. Tomado de RAMÍREZ H., Guillermo "Presentación". (1ª. Ed., Departamento de la Fundación Distrito Federal Cambio XXI/P.R.I. Editorial Soto Impresores, S.A. de C. V., México, D. F. 1993). Pág. 10.

El sistema de responsabilidades, dividido en los cuatro subsistemas aplicables a los servidores públicos que en ejercicio de sus facultades y atribuciones provocan con su conducta ilícitos, estaría incompleto si no se tratase de igual manera el correspondiente a la responsabilidad patrimonial del Estado, donde está última ha avanzado, aunque no lo suficiente para lograr una responsabilidad completa en esta materia; sin embargo, las cuatro primeras responsabilidades están estrechamente vinculadas a los propósitos consignados en los preceptos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo cabe destacar una responsabilidad más que atañe y regula el desempeño de los servidores públicos, es decir, se trata de la responsabilidad laboral en que pueden incurrir, según las leyes laborales aplicables.

En este sentido, El sistema de responsabilidades de los servidores públicos federales se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidad, es decir, se trata de la penal, la civil, la administrativa y la política.

La regulación de las responsabilidades, estará en la Penal y Civil, en los ordenamientos correspondientes a la materia específica que las atañe. Por lo que respecta a la Política, se sujetará a lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y la Administrativa a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Al respecto, son ilustrativas las tesis que a continuación se presentan, en cuanto a los tipos de responsabilidad, en la cual se incluye la laboral.

“Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: IV.1o.A.T.16 A

Página: 799

“SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que

establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).

"PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO.

"Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez."

De igual manera, la siguiente tesis señala que si bien existe una responsabilidad administrativa para los servidores públicos en el cumplimiento de sus empleos, cargos o comisiones, se puede observar que la legislación establece modalidades o vertientes que deben ser observadas, debido a que las sanciones son distintas, según tales modalidades.

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LX/96

Página: 128

"RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

"Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis."

2.4.1. Responsabilidad política.

Dentro de las responsabilidades que se pueden incoar a servidores públicos que tienen inmunidad procesal, se encuentra La responsabilidad política, de manera que, "El *juicio político* es un proceso que se sigue ante un órgano político, al que se le atribuye eventualmente la función de juzgar, en contra de un funcionario público con responsabilidad en la toma de decisiones políticas, 'por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho' (artículo 109, fracción I, de la Constitución). Las sanciones que se pueden imponer a través de este juicio son también de naturaleza política: la destitución del funcionario y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público."¹⁰⁹

El Art. 109 Frac. I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece "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.

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

El Art. 110 de la Constitución General de la República, establece "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, 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 de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

¹⁰⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal*. (1ª. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. 1991). Pág. 25.

“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, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

“Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

“Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

“Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

“Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.”

Como se puede apreciar son sujetos a juicio político quienes tienen atribuidas las facultades de gobierno, dirección y administración, donde el resultado de sus gestiones, pueden representar tal trascendencia que afecten los intereses públicos fundamentales. Cabe señalar que este precepto excluye a quienes no están en esta condición, aunque sean servidores públicos. Además este juicio, se reserva para ciertos servidores públicos que con objeto de proteger la función pública, deben en todo caso, sujetarse a un procedimiento específico.

Asimismo, por lo que respecta a los funcionarios locales “...la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación”.¹¹⁰

Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su Art. 5 en su segundo párrafo, establece a los sujetos de juicio político de conformidad con el Art. 110 de la Constitución General de la República, que establece “Los gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas

¹¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 36.

Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

Asimismo en este mismo ordenamiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el Art. 6 se refiere a los motivos conducentes en esta materia, “Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

La misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica en que radican los intereses públicos fundamentales y su buen despacho en el ejercicio de la función pública al señalar en el Art. 7 que “Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

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

El Art. 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como sanciones la destitución e inhabilitación y en el Art. 8 de la Ley Reglamentaria, señala que “Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.”

En este sentido, el juicio político puede ser iniciado dentro del tiempo en que se desempeñe el servidor público y durante un año posterior a la conclusión de sus

funciones. Cabe indicar que el desarrollo de este juicio, se realiza ante el Congreso de la Unión, donde la Cámara de Diputados, mediante la sección instructora, llevará a cabo las diligencias pertinentes a efecto de comprobar el ilícito de que se le acusa. En este proceso, se le da al inculcado la garantía de audiencia, a fin de que en su momento se formulen las conclusiones en las que se determinará la inocencia o su probable responsabilidad, de ser esta última, corresponderá la determinación de la sanción. El procedimiento debe efectuarse en un plazo de 60 días naturales a partir del día siguiente en que se le haya turnado la denuncia.

En este proceso, la Cámara de Diputados, se erige como Órgano de Acusación, de manera que se encargará de revisar y analizar el expediente, así como escuchar los alegatos orales del denunciante y del acusado, y en su caso, de su defensor, a efecto de resolver lo conducente por mayoría absoluta de votos; si la resolución es acusatoria, será preciso determinar la comisión que deberá sostenerla ante la Cámara de Senadores, erigida como Jurado de Sentencia. El Art. 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, indica sobre este procedimiento que "Cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del artículo 111 de la Constitución General de la República, se actuará, en lo pertinente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo anterior en materia de juicio político ante la Cámara de Diputados. En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

"Si a juicio de la Sección, la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara, para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

"Para los efectos del primer párrafo de este artículo, la Sección deberá rendir su dictamen en un plazo de sesenta días hábiles, salvo que fuese necesario disponer de más tiempo, a criterio de la Sección. En este caso se observarán las normas acerca de ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político."

Respecto al procedimiento para la declaración de procedencia, debe resaltarse que la "...Sección Instructora, integrada por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

"a) La subsistencia del *fuero* constitucional;

- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.”¹¹¹

Siguiendo la secuencia procesal el Art. 26 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece “Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente a la fecha en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, en su caso.”

En este sentido, dentro de los 60 días hábiles indicados en el Art. 25 de esta Ley Reglamentaria de las Responsabilidades Federales, “...la Sección Instructora deberá rendir su dictamen, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente.”¹¹²

De esta manera, en contra de un servidor público sujeto a Juicio Político, la Cámara de Diputados procederá en los términos que indica el Art. 28 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual señala que “Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

“Por lo que toca a gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.”

En tanto en la Cámara de Senadores, a través de la sección de enjuiciamiento deberá a su vez, llevar a cabo una revisión y análisis del expediente; proceso en el que se permitirá la intervención del acusado, su defensor y la comisión acusadora, para después formular sus conclusiones, las cuales serán presentadas ante la Cámara de Senadores, erigida como Jurado de Sentencia, a fin de que se dé lectura a las conclusiones presentadas, se escuche a las partes y se proceda en seguida a la respectiva votación, con objeto de determinar el resultado. La votación, deberá ser cuando menos de las dos terceras partes de los miembros

¹¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 27.

¹¹² Ib.

presentes en la sesión en la que se dicte la sentencia, para lo cual, se cuenta con un lapso de un año a partir del día siguiente al en que se inició la instrucción.

2.4.2. Responsabilidad penal.

El Art. 109 Frac. II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal..."; claramente señala la responsabilidad a la que estarán sujetos los servidores públicos en esta materia; de manera que se regula la misma en los Arts. 212 al 224 del Código Penal Federal. En el Art. 212 de este Código, se fija lo que debe entenderse como servidor público, y en el cual señala a los sujetos a quienes se les aplicará las penalidades de conformidad con este Código, en los siguientes términos "Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

"Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente."

Cabe señalar que el legislador hace un señalamiento particular en la aplicación de las sanciones, que deberá considerar el juzgador, en particular presenta una indicación específica para aquellos servidores públicos que tengan la categoría de funcionario o empleado de confianza, pues a éstos se les podrá establecer una agravación de la pena; esta consideración está en el Art. 213 del Código Penal Federal, el cual establece que "Para la individualización de las sanciones previstas en este Título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena."

De igual manera, el legislador separa a un tipo de servidores públicos, para imponer una penalidad adicional a quienes se desempeñen en funciones relacionadas en corporaciones policiacas, aduaneras o migratorias, como lo señala en el Art. 213 BIS del Código Penal Federal en los siguientes términos

“Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad y, además, se impondrá destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”

Este Código señala 13 figuras delictivas en las que el sujeto activo, necesariamente debe corresponder a un servidor público; sin embargo en congruencia con el Art. 212 antes señalado, se observa que también se involucra a cualquier persona que participe en la perpetración de alguna de las figuras delictivas penales; estos delitos se actualizan por las siguientes conductas delictivas en que los servidores públicos incurran:

- Ejercicio indebido de servicio público;
- Abuso de autoridad;
- Desaparición forzada de personas;
- Coalición de servidores públicos;
- Uso indebido de atribuciones y facultades;
- Concusión;
- Intimidación;
- Ejercicio abusivo de funciones;
- Tráfico de Influencia;
- Cohecho;
- Cohecho a servidores públicos extranjeros;
- Peculado,
- Enriquecimiento Ilícito.

Cabe señalar, que el Código Penal Federal en el Art. 225, establece como figura delictiva, 28 conductas en que incurren servidores públicos en materia de administración de justicia, las cuales son:

- I.- Conocer de negocios para los cuales tengan impedimento legal o abstenerse de conocer de los que les corresponda, sin tener impedimento legal para ello;
- II.- Desempeñar algún otro empleo oficial o un puesto o cargo particular que la ley les prohíba;
- III.- Litigar por sí o por interpósita persona, cuando la ley les prohíba el ejercicio de su profesión;
- IV.- Dirigir o aconsejar a las personas que ante ellos litiguen;
- V.- No cumplir una disposición que legalmente se les comunique por su superior competente, sin causa fundada para ello;
- VI.- Dictar, a sabiendas, una endas, una resoluciendo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio o al veredicto de un jurado; u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.
- VII.- Ejecutar actos o incurrir en omisiones que produzcan un daño o concedan a alguien una ventaja indebidos;

- VIII.- Retardar o entorpecer maliciosamente o por negligencia la administración de justicia;
- IX.- Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda de una persona que se encuentre detenida a su disposición como probable responsable de algún delito, cuando ésta sea procedente conforme a la Constitución y a las leyes de la materia, en los casos en que la ley les imponga esa obligación; o ejercitar la acción penal cuando no preceda denuncia, acusación o querrela;
- X.- Detener a un individuo durante la averiguación previa fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado por el párrafo séptimo del artículo 16 constitucional;
- XI.- No otorgar, cuando se solicite, la libertad caucional, si procede legalmente;
- XII.- Obligar al inculcado a declarar, usando la incomunicación, intimidación o tortura;
- XIII.- No tomar al inculcado su declaración preparatoria dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación sin causa justificada, u ocultar el nombre del acusador, la naturaleza y causa de la imputación o el delito que se le atribuye;
- XIV.- Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el proceso;
- XV.- Imponer gabelas o contribuciones en cualesquiera lugares de detención o internamiento;
- XVI.- Demorar injustificadamente el cumplimiento de las providencias judiciales, en las que se ordene poner en libertad a un detenido;
- XVII.- No dictar auto de formal prisión o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo;
- XVIII.- Ordenar o practicar cateos o visitas domiciliarias fuera de los casos autorizados por la ley;
- XIX.- Abrir un proceso penal contra un servidor público, con fuero, sin habérselo retirado éste previamente, conforme a lo dispuesto por la ley;
- XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el párrafo tercero del artículo 16 de la Constitución;
- XXI.- A los encargados o empleados de lugares de reclusión o internamiento que cobren cualquier cantidad a los internos o a sus familiares, a cambio de proporcionarles bienes o servicios que gratuitamente brinde el Estado para otorgarles condiciones de privilegio en el alojamiento, alimentación o régimen;
- XXII.- Rematar, en favor de ellos mismos, por sí o por interpósita persona, los bienes objeto de un remate en cuyo juicio hubieren intervenido;
- XXIII.- Admitir o nombrar un depositario o entregar a éste los bienes secuestrados, sin el cumplimiento de los requisitos legales correspondientes;
- XXIV.- Hacer conocer al demandado, indebidamente, la providencia de embargo decretada en su contra;
- XXV.- Nombrar síndico o interventor en un concurso o quiebra, a una persona que sea deudor, pariente o que haya sido abogado del fallido, o a persona que tenga

con el funcionario relación de parentesco, estrecha amistad o esté ligada con él por negocios de interés común; y

XXVI.- Permitir, fuera de los casos previstos por la ley, la salida temporal de las personas que están recluidas.

XXVII. No ordenar la libertad de un procesado, decretando su sujeción a proceso, cuando sea acusado por delito o modalidad que tenga señalada pena no privativa de libertad o alternativa, y

XXVIII. Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales.”

A quienes cometan estas conductas delictivas, les son impuestas penas tales como privativas de la libertad, sanciones económicas, destituciones e inhabilitaciones para desempeñar empleos, cargos o comisiones como servidores públicos y decomisos de bienes que no se puedan determinar su legal procedencia.

Es importante señalar la particularidad tratada en el Código Penal Federal, al referirse a quienes tienen protección constitucional federal o como le es conocida generalmente como inmunidad, protección constitucional o “fuero”, como lo establece el Art. 13 de la Constitución General de la República; sin embargo, cabe acotar un aspecto de trascendencia jurídica al respecto, es decir, “...aunque de acuerdo con nuestra Constitución solamente puede existir el fuero de guerra, que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

“Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo a los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada *Declaración de Procedencia*.”¹¹³

También se observa que el Art. 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena a los Presidentes de las Cámaras del Congreso de la Unión, a efecto de velar por el respeto al fuero constitucional de los miembros de cada una de éstas, así como por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Como se indicó anteriormente el Art. 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, menciona a quienes gozan de la protección constitucional; sin embargo cabe señalar una particularidad al respecto, es decir, se trata de la situación especial que tiene el Presidente de la República, pues en este caso, “...la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al

¹¹³ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 26.

juicio político, en el que la Cámara de Senadores, con poder jurisdiccional, dictará sentencia sobre su responsabilidad penal.

"El procedimiento para la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, ya que en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se establece que se actuará *en lo pertinente* de acuerdo con lo previsto para el juicio político."¹¹⁴

Cabe señalar que "De acuerdo con la concepción original de los artículos 108 y 111 de la propia Constitución federal, el citado juicio político sólo podía seguirse a los altos funcionarios dotados del llamado 'fuero constitucional', es decir, de inmunidad, así como a los titulares de los gobiernos de los estados, por violación a la Constitución y leyes federales. La responsabilidad del presidente del República está restringida durante el ejercicio de sus funciones, en los términos del artículo 108 constitucional, en su texto vigente, a la traición a la patria y a los delitos graves del orden común por medio del procedimiento del citado juicio político."¹¹⁵ En este sentido el Art. 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuarto párrafo indica que "Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable."

Cabe indicar que existe un supuesto que marca la suspensión de un proceso penal, si se actualiza el Art. 29 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual señala que "Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente librará oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder."

La responsabilidad penal permite distinguirse de los otros tipos de responsabilidad, es decir, "La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los *ilícitos oficiales* y los *delitos comunes* que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas..."¹¹⁶

¹¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 27.

¹¹⁵ FIX-ZAMUDIO y OVALLE FAVELA. Op. Cit. Pág. 38.

¹¹⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 28.

2.4.3. Responsabilidad civil.

Es importante mencionar que la responsabilidad civil debe entenderse como la obligación que tiene una persona, de reparar el daño o perjuicio causado a otra personal.

En este sentido, la responsabilidad civil "...es la obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas o por actos de las personas que deba responder; considerándose como daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación y como perjuicio la privación de cualquier ganancia lícita que debió haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación."¹¹⁷

En el Art. 111 octavo párrafo de la Constitución Federal se señala que "En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.", de manera que la "...justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que 'nadie tiene derecho de dañar a otro', y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público."¹¹⁸

La responsabilidad civil en cuanto a su regulación, resulta diferente, pues "...aplicada al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos."¹¹⁹

En este sentido, si un servidor público causa un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones al patrimonio de una persona, ya sea a la Hacienda de cualquier nivel de gobierno o de un particular, incurre en responsabilidad, de conformidad con lo que establece el Art. 1910 del Código Civil Federal que señala "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Sin embargo, "En sentido estricto esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos

¹¹⁷ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 272.

¹¹⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 29.

¹¹⁹ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 268.

en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos.”¹²⁰

Cabe apuntar, que como Órgano del Estado debe entenderse al “...conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado; así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc.”¹²¹

En este sentido, con la responsabilidad civil se pretende resarcir a la víctima u ofendido en el estado que tenía antes de que fuese dañado su patrimonio y en caso de no poder reponerlo por la comisión del hecho o acto dañoso, el responsable está obligado a pagar una indemnización económica, a fin de satisfacer a la víctima del daño material y/o moral infringido.

En el Código Civil Federal, respecto a la responsabilidad del Estado, el Art. 1927 establece que “El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.”

De igual manera, es necesario comentar que la demanda civil contra un servidor público que por su imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona, deberá ser reparado por el propio funcionario, como lo refiere la siguiente tesis.

“Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: I.3o.C.276 C

Página: 1345

“RESPONSABILIDAD CIVIL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EN PRINCIPIO, LA DEMANDA RESPECTIVA DEBE ENTABLARSE CONTRA ELLOS. La acción de responsabilidad civil prevista en el artículo 1927 del Código Civil Federal debe enderezarse, en principio, contra el funcionario en su calidad de servidor público y

¹²⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 29.

¹²¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general ...* Op. Cit. Pág. 102.

no contra el Estado, ya que este último interviene sólo en el supuesto de que la condena no pueda ser satisfecha con el patrimonio del directamente responsable, pues la acción que nace en este precepto tiene como fundamento la responsabilidad del servidor encargado de la función administrativa que, por imprudencia, inadvertencia, falta de atención o de cuidado, o impericia, provoca un daño a una persona que, desde luego, tiene que ser reparado por el propio funcionario, según la teleología de los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, y sólo en el supuesto de que no haya obtenido íntegra reparación o la que haya obtenido resulte insuficiente, será procedente que el Estado responda de la condena de manera subsidiaria.

"TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez."

Lo cual significa que el Estado sólo es responsable bajo dos supuestos:

- Solidaria cuando se presenten daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos que en ejercicio de la función pública que se les haya encomendado, cometan con su conducta, un ilícito doloso.
- Subsidiaria en los casos restantes.

En lo que corresponde al servidor público su responsabilidad es:

- Directa, desde el punto de vista de persona física, y no como órgano del Estado.

Con la tesis antes descrita, se observa un hecho particular que debe ser resaltado, el Estado no puede causar un daño, sino el que sí lo puede hacer es el servidor público que en ejercicio de sus facultades y atribuciones, ejecuta un acto que causa un daño a los bienes de un tercero o del propio Estado. Cabe hacer referencia que esta situación es inequitativa, pues si se trata en estricto Derecho, el Estado es una persona jurídica, capaz de adquirir derechos y obligaciones, y en cuanto a estas últimas, había sido hábil para no asumirlas directamente, lo cual contradice al Estado de Derecho. Debido a lo anterior, la reciente reforma al Art. 113 de la Constitución Federal emitida el 14 de junio del 2002, y cuya vigencia corre a partir de lo señalado en el Transitorio Único de la Constitución de la República que establece "El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación..." y cuyo párrafo que se agrega al Art. 113 del ordenamiento supremo, se refiere en los siguientes términos "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.”

Lo anterior, significa que si el servidor público cometió un daño o perjuicio en los bienes de terceros o del propio Estado y éste no cuenta con recursos para cubrirlo, el Estado se las arreglará conforme a derecho, para exigir a su servidor público responda de tales daños, independientemente de que el Estado en cumplimiento cabal de sus obligaciones como persona jurídica, cubra los daños con el erario público; de manera que en este supuesto, el monto de dicho daño o perjuicio podrá repetirlo en contra de tal servidor público.

En este sentido, es pertinente señalar que el Art. 1928 del Código Civil Federal protege este último aspecto, al señalar que “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.”

De esta manera, el Estado de Derecho, no se ve afectado, sino todo lo contrario, pues no se deja a ninguna parte en estado de indefensión, sin embargo como está planteado en el Art. 1927 del Código Civil Federal, “...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.

“Además de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos”.¹²² Sin embargo, cabe señalar que si bien el Código Civil Federal aún conserva la disposición en el Art. 1927 como “...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”, la reforma al Art. 113 de la Constitución Federal, como se señaló, reconoce ahora la obligación objetiva y solidaria al indicar en su segundo párrafo “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...”

Asimismo, lo anterior conduce a observar otros ordenamientos que tratan de las responsabilidades civiles, con objeto de ver el enfoque que se da en esta materia, de manera que por ejemplo, se tiene en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en cuyo Art. 46 señala que “Los funcionarios y demás

¹²² DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 30.

personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

“Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

“Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

“Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de Programación y Presupuesto determina la responsabilidad.”

La ley administrativa, dispuso que los servidores públicos serán responsables de los daños y perjuicios estimables en dinero que sufra el patrimonio del Estado, como resultado de las conductas activas u omisas que les sean imputables, por lo que tales responsabilidades serán exigidas desde la vía administrativa. Cabe señalar al respecto, que el Art. 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que “Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordene su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

“Lo anterior, sin perjuicio de que el particular acuda directamente ante la dependencia o entidad en la que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión para que éstas resuelvan lo conducente.

“Si la dependencia o entidad determina que no ha lugar a indemnizar o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, las vías jurisdiccionales correspondientes.

“Cuando se haya aceptado una recomendación de la institución a la que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la dependencia o entidad se limitará a su determinación en cantidad líquida y a emitir la orden de pago respectiva.

“El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.”

En este sentido, la responsabilidad civil de los servidores públicos, se actualiza, cuando éstos en ejercicio de la función pública encomendada, provocan daños a los particulares. Cuando el afectado es el Estado, debe considerarse que se resarce con el monto de la sanción. Por lo que respecta al particular, el monto de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios que le causó el servidor público, ya que se considera como responsabilidad civil del servidor público; no obstante que en el segundo párrafo del Art. 33 se mencione la palabra *directamente* y “... aún cuando ... deba sustanciarse previamente el procedimiento administrativo disciplinario y, desde luego, que en éste se resuelva la responsabilidad personal del servidor o servidores públicos involucrados ... no nos autoriza a hablar de un régimen de responsabilidad directa en México, ...”

“En efecto, en el ámbito de la doctrina sobre el tema de la responsabilidad del Estado, un sistema de responsabilidad directa y objetiva es aquél que, sin necesidad de procedimiento administrativo o juicio previo, el Estado reconoce su responsabilidad directa e indemniza cuando se le haya acreditado la realidad de los daños resentidos en el patrimonio de los particulares que no tengan el deber jurídico de soportarlos, independientemente de la falta o culpabilidad de sus agentes; de aquí su calificación de responsabilidad objetiva. Lo anterior, sin perjuicio de poder repetir posteriormente contra los servidores públicos que —ahora sí— sean hallados responsables ..., de acuerdo a los procedimientos y estándares de los servicios que presten.”¹²³ Esto es así, porque aún no se cuenta con las reformas a las leyes secundarias que se ajusten a la nueva disposición establecida en el segundo párrafo del Art. 113 de la Constitución de la República antes transcrito, no obstante lo señalado en el Transitorio Único de esa Reforma Constitucional, que instruye “El presente Decreto entrará en vigor el 1o. de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

“La Federación, las entidades federativas y los municipios contarán con el periodo comprendido entre la publicación del presente Decreto y su entrada en vigor, para expedir las leyes o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo, así como para incluir en sus respectivos presupuestos, una partida para hacer frente a su responsabilidad patrimonial.

¹²³ CASTRO ESTRADA, Álvaro. *Responsabilidad patrimonial del Estado*. (2ª. Ed. Editorial Porrúa. México, D. F. 2000). Pág. 211.

“La aprobación de la reforma constitucional implicará necesariamente la adecuación a las disposiciones jurídicas secundarias, tanto en el ámbito federal como en el local, conforme a los criterios siguientes:

“a) El pago de la indemnización se efectuaría después de seguir los procedimientos para determinar que al particular efectivamente le corresponde dicha indemnización, y

“b) El pago de la indemnización estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del ejercicio fiscal de que se trate.

“Para la expedición de las leyes o la realización de las modificaciones necesarias para proveer al debido cumplimiento del decreto, se contará con el periodo comprendido entre la publicación del decreto y su entrada en vigor. Según la fecha de aprobación del Decreto y su consiguiente publicación, el citado periodo no sería menor a un año ni mayor a dos.”

Luego entonces, en estas responsabilidades civiles, el sujeto debe ser en particular, un servidor público, cuya conducta realice por acción u omisión, y la lleve a cabo en ejercicio de sus funciones y atribuciones que tiene encomendadas, provocando con ello, un daño o perjuicio al patrimonio; los cuales pueden ser en los bienes del Estado o de particulares.

Estos daños, deben ser producidos por la actuación del servidor público, ocasionado en contra de lo establecido por las normas jurídicas en su carácter de acción u omisión.

En la reparación según el Código Civil Federal, se busca que se reponga o repare la cosa, o bien se indemnice a la víctima plenamente. Respecto al responsable, se tiene como directo, al servidor público que cometió la conducta en que provocó daños y perjuicios en el patrimonio del erario o de los particulares; de manera que se presentan dos figuras para la reparación de los daños o perjuicios, es decir será solidario el Estado, si la conducta referida del servidor público, se hizo de forma dolosa (daño intencional), y será subsidiaria la responsabilidad para el Estado, si la conducta del servidor público, no se hizo de manera dolosa. Haciéndose efectiva en contra del Estado, cuando el servidor público que cometió el daño o perjuicio no tenga bienes, o los que tenga, no sean suficientes para responder por esos daños y perjuicios causados.

Respecto a la calidad de la responsabilidad, se tiene la subjetiva, que está relacionada con la producción del daño con el elemento anímico denominado culpa en la conducta dañosa con sus variantes de dolo (daño ocasionado en forma intencional) y culpa (daño ocasionado en forma imprudencial).

De esta manera, la responsabilidad será objetiva solidaria o directa del Estado, cuando no se presenta una conducta lesiva o dañosa; aquí se puede considerar como la ocasionada por riesgo profesional o responsabilidad laboral, en donde se

presenta la responsabilidad de un servidor público, sin la existencia de una conducta dañosa, pero que se tiene la obligación de repararse por ministerio de ley. De forma que el responsable, es señalado por la Ley, como lo establece el Art. 1928 del Código Civil Federal, que impone al Estado, la obligación de pagar los daños y perjuicios causados por los servidores públicos en ejercicio de las atribuciones que se les tiene encomendadas.

Esta responsabilidad es comprometedora, debido a que el Estado por contar con la organización, dirección, recursos y control del personal bajo su servicio; es realmente responsable total, pues cuando contrata a una persona, la hace que cumpla con ciertos requisitos y se le somete a un proceso de selección, a fin de que sea considerado apto para desempeñar la función pública y con la suficiente madurez, para desempeñar los actos que se esperan realice como servidor público en el cumplimiento de sus atribuciones que se le confiera. De esta manera, el Estado se encuentra en condiciones de prever la conducta de sus servidores públicos, al otorgarles el empleo, cargo o comisión.

En este sentido, si no obstante todas las previsiones y prevenciones, el daño o perjuicio se produce por el servidor público en ejercicio de sus atribuciones, el Estado está obligado a cumplir con la responsabilidad de reparar el daño o perjuicio a través de las disposiciones pertinentes que tenga, para dejar en el estado en que se encontraba el patrimonio, o bien indemnizar plenamente a la víctima por el daño o perjuicio causado.

Respecto a la instancia donde se debe acudir por la responsabilidad civil del servidor público o del Estado en su caso, en el marco que establece la legislación civil, será en los tribunales del fuero común, si antes no se logró el resarcimiento de los daños y perjuicios como resultado del procedimiento disciplinario administrativo o en la vía penal.

De esta manera, a la víctima de la conducta del servidor público, en caso de intentar sus acciones para que le sean resarcidos los daños y perjuicios en el ámbito administrativo y/o penal y en los que no se hubiera obtenido tal propósito, no tiene impedimento alguno, para exigir sus derechos que le competan en este sentido, en el ámbito civil.

La responsabilidad civil, luego entonces puede ser lograda, bajo la legislación penal, es decir, "Como consecuencia, dentro de las penas y medidas de seguridad que contempla el Código Penal para ser aplicadas a los delincuentes en forma general, se encuentra la sanción pecuniaria que en materia penal, ... es toda la responsabilidad civil."¹²⁴

En la responsabilidad civil bajo la perspectiva penal, se tienen dos componentes importantes que permiten el castigo a quienes incurrieron con su conducta en causar daños y perjuicios al patrimonio, ocasionados en ejercicio de sus

¹²⁴ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 276.

atribuciones; éstas son la multa, que consiste en el pago de una cantidad al Estado que el juez penal impone, y la reparación del daño, la cual implica:

- “La restitución de la cosa obtenida por la comisión del delito, y si no fuese posible, el pago del precio de la misma,
- La indemnización del daño moral y material causado, y
- El resarcimiento de los perjuicios causados.

“La reparación será fijada por los jueces penales, según el daño que sea preciso reparar. El ministerio público, debe solicitar la reparación del daño y el juez resolverá lo conducente.”¹²⁵

En la responsabilidad civil existe un nexo causal, que necesariamente va en el sentido de que el daño o perjuicio causado, corresponde exactamente, al resultado directo e inmediato de la actuación u omisión realizada por el servidor público en cumplimiento de las atribuciones que se le han encomendado.

Sobre el daño que el servidor público en ejercicio de sus atribuciones, con su acción u omisión cause a un particular, el Código Civil Federal, señala al respecto en el Art. 2108, lo siguiente: “Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”, en tanto que el Art. 2116 establece sobre el valor de la cosa deteriorada o destruida, que “Al fijar el valor y deterioro de una cosa, no se atenderá al precio estimativo o de afecto, a no ser que se pruebe que el responsable destruyó o deterioró la cosa con objeto de lastimar los sentimientos o afectos del dueño; el aumento que por estas causas se haga, se determinará conforme a lo dispuesto por el artículo 1916.” Y consecuentemente éste trata sobre el daño moral en los términos siguientes “Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.”

Cabe señalar que en la responsabilidad civil por el incumplimiento de una obligación, se aprecian los términos daños y perjuicios, en donde el Art. 2109 del Código Civil Federal, establece por perjuicio “...la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”, en tanto el Art. 2110 de este Código, señala que “Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.” De manera que el Estado como sujeto de derechos y obligaciones puede ser responsable, es decir, el “...Estado, en tanto que es sujeto de derechos, capaz de ser propietario de bienes que pueden producir daños sin derecho a los administrados, le es

¹²⁵ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 277.

aplicable lo dispuesto por el artículo 1932.¹²⁶, el cual señala "Igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

I.- Por la explosión de máquinas, o por la inflamación de substancias explosivas;
 II.- Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades;
 III.- Por la caída de sus árboles, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor;
 IV.- Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes;
 V.- Por los depósitos de agua que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste;

VI.- Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño.", de igual manera el Art. 1913 del Código referido, le es aplicable al Estado en esta materia, "...por ser generador de responsabilidad civil extracontractual. Nos referimos a la responsabilidad por el hecho de las cosas o por riesgo; más conocida como *riesgo creado* o *responsabilidad objetiva* en la doctrina jus-civilista."¹²⁷, al referirse dicho artículo en los siguientes términos "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosos por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.", en este sentido, "La institución del riesgo creado o responsabilidad objetiva ha tenido dos expresiones básicas, a saber: Los riesgos profesionales y la utilización de objetos peligrosos. A esta última se refiere el artículo 1913 citado; en cambio, lo concerniente a los riesgos profesionales se ha incorporado a la Ley Federal del Trabajo y en el artículo 1936 del Código Civil ..."¹²⁸, mismo que señala "Incumbe a los patrones el pago de la responsabilidad que nace de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, independientemente de toda idea de culpa o negligencia de su parte."

Respecto a las sanciones, es importante señalar que "...no es procedente aplicar sanciones de la misma naturaleza por la comisión de una conducta irregular o delictiva, aún cuando es legalmente posible que dicha conducta genere dos o más tipos de responsabilidades y consiguientemente las autoridades competentes, ... puedan imponer, indistintamente y de acuerdo con su competencia, las sanciones, entre ellas las de carácter económico, a las que se haga acreedor el servidor público infractor. La participación de distintas autoridades en el conocimiento de una conducta irregular obedece a que la conducta infractora del servidor público puede violar al mismo tiempo disposiciones legales de distinta naturaleza y no obstante, que en su momento hayan sido conocidas primeramente por la autoridad política o administrativa y se hayan aplicado la sanción correspondiente, la autoridad penal, en su caso, está facultada para imponer las sanciones que

¹²⁶ CASTRO ESTRADA. Op. Cit. Pág. 204.

¹²⁷ Ib.

¹²⁸ CASTRO ESTRADA. Op. Cit. Pág. 206.

contempla la legislación penal, en virtud, de que la Constitución Federal señala la autonomía de los procedimientos por los que se investigan responsabilidades cometidas por los servidores públicos.¹²⁹ Así lo establece el Art. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos: "...No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza..."

La responsabilidad civil atribuida a los servidores públicos, "...sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada 'civil', independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca."¹³⁰, en este sentido, "...una cosa es la responsabilidad administrativa en la que puede incurrir un servidor público con motivo de su actuación, y otra la obligación que tiene el Estado de responder por los daños y perjuicios que se causen a los particulares o administrados derivados de su actuación a través de sus servidores públicos; si bien el Estado puede repetir contra los servidores públicos lo que hubiese pagado, cuando éstos fuesen hallados responsables y sus conductas calificadas como graves."¹³¹

Cabe señalar, que la responsabilidad civil desde la perspectiva de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual implica importantes consideraciones en esta materia, ya que se crea la Auditoría Superior de la Federación, como órgano público independiente del Poder Ejecutivo y dependiente de la Cámara de Diputados, la cual es coordinada, controlada y evaluada por la Comisión de Vigilancia de esta Cámara, con objeto de que este órgano permita ejecutar eficazmente las labores de control y supervisión de la gestión pública en los distintos niveles de gobierno, como lo establece la Frac. VI del Art. 2 de esta Ley que señala como "Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales..." además importa mencionar que se le da facultades mayores a las otorgadas a la Contaduría Mayor de Hacienda, es decir, está dotado de autonomía técnica, y tiene atribuciones para revisar la gestión financiera de los entes fiscalizados. La gestión financiera, consiste según la Frac. VII de este mismo artículo en "...La actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales

¹²⁹ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 278.

¹³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 34.

¹³¹ CASTRO ESTRADA. Op. Cit. Pág. 208.

aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados...”

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación tiene facultades para revisar la Cuenta Pública, la cual es definida en la Frac. VIII. del Art. 2 de esta Ley de Fiscalización Superior de la Federación en los siguientes términos: “Cuenta Pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados...” asimismo el Art. 3 de este ordenamiento, señala que “La revisión de la Cuenta Pública, está a cargo de la Cámara, la cual se apoya para tales efectos, en la Auditoría Superior de la Federación, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la propia Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en esta Ley.”

Dentro de la mecánica de este organismo, está el que una vez constituido el crédito fiscal, notificará a las autoridades fiscales, a fin de que éstas lleven a cabo las atribuciones conferidas para su cobro, y en su caso al Ministerio Público, a fin de que ejercite la acción penal que corresponda por delitos relativos al daño o perjuicio al erario público; como se aprecia, se trata de responsabilidad civil. Cabe indicar que las cantidades que se recuperen por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de créditos fiscales, deberán ser devueltos a las tesorerías que sufrieron en su detrimento, tales desvíos e irregularidades, con objeto de resarcir los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos. Además las cantidades recuperadas y entregadas a las tesorerías, podrán ser incorporadas a las cuentas presupuestales para su correcto ejercicio.

Asimismo, cuando determine anomalías en el manejo de los recursos públicos, también deberá notificarlas a la autoridad superior del órgano de que se trate, a fin de que se promueva el fincamiento de la responsabilidad administrativa y en el procedimiento disciplinario, las sanciones que permitan en su caso, resarcir el daño o perjuicio infringido.

Cabe recordar que antes, la Contaduría Mayor de Hacienda, sólo podía formular pliegos de observaciones y no de responsabilidades, en tanto que la Auditoría Superior de la Federación, tiene facultades sancionadoras como el fincamiento de créditos fiscales, para resarcir los daños y perjuicios ocasionados por los servidores públicos en ejercicio de la función pública. Sin embargo, en esta organización fiscalizadora, a fin de lograr eficacia en las operaciones de la

Auditoría Superior de la Federación, tiene como órgano de vigilancia a la Unidad de Evaluación y Control, coordinada por la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, en cuyas facultades, está la de vigilar a este órgano público autónomo de fiscalización, el cumplimiento de sus facultades y atribuciones, y puede, de ser procedente, incoar los procedimientos disciplinarios de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este sentido la responsabilidad civil de los servidores públicos, que incumplen las disposiciones jurídicas relativas a la aplicación correcta de los recursos públicos, se ve conformada y a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, ya que al estar este órgano público autónomo facultado para llevar a cabo funciones de revisión y fiscalización del ejercicio de los órganos del Estado y además de las relativas para recuperar los recursos y fondos desviados de su correcta aplicación presupuestal, muestra una actividad pública de ejercicio de la responsabilidad civil.

2.4.4. Responsabilidad administrativa.

La responsabilidad administrativa, forma parte de los cuatro tipos de responsabilidad de los servidores públicos en que pueden incurrir en el ejercicio de la función pública; sin embargo, dado que el tema de este trabajo se centra en ésta, y debido a que será tratado con la especificidad requerida en el próximo capítulo, se asumirá en esta sección de manera general, como medio introductorio para el siguiente capítulo.

La Frac. III del Art. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "III.- Se aplicarán 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." Estos principios constitucionales federales que rigen el cuidado que los servidores públicos deben tener en el desempeño de la función pública, se encuentran de igual manera, señalados en la ley reglamentaria de las responsabilidades administrativas, en su Art. 7, el cual señala que "Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público."

En el siguiente Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece en veinticuatro fracciones, el código de conducta que deberán observar los servidores públicos en el desempeño de la función pública.

En dicho artículo se establecen de manera enunciativa y no limitativa las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, de manera que si la conducta de éstos en ejercicio de sus atribuciones, cometen una acción u omisión que vaya en contravención a las obligaciones establecidas en el Art. 8 de la Ley Reglamentaria de Responsabilidades Administrativas, no se requiere que tal

conducta irregular se encuentre tipificada de manera específica, pues es suficiente observar que no se ajusta a los supuestos requeridos por este artículo para ser examinada la conducta y establecer la procedencia respectiva marcada en esta Ley.

Cabe indicar que originalmente la responsabilidad de los servidores públicos, se centró principalmente a regularla desde el punto de vista político y penal; sin embargo, no puede decirse que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sea un instrumento acabado de la regulación administrativa, pues existen diversos ordenamientos que regulan esta materia en aspectos específicos, e incluso esta propia Ley, establece que se aplicarán las disposiciones establecidas en ésta, sin perjuicio de las sanciones que prescriban otros ordenamientos, como lo es la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, como lo señala su Art. 46 "Los funcionarios y demás personal de las entidades a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal por actos u omisiones que les sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación", disposición que es fortalecida por el último párrafo del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala "El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas", o el Art. 28 de esta Ley Reglamentaria de responsabilidades administrativas que establece "En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes."

Como se puede apreciar las responsabilidades administrativas y patrimoniales, se encuentran dispersas en diferentes disposiciones, y de igual manera, en lo que corresponde a procedimientos; de manera que "El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón de interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.

"Es conveniente anotar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una

sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público, en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil, y 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados, el cual puede ser hecho valer en la vía administrativa o jurisdiccional.”¹³² El artículo correspondiente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el Art. 33.

De esta manera, en las responsabilidades administrativas son sujetos los servidores públicos que en ejercicio de sus funciones cometan un acto u omisión que contravenga alguna de las obligaciones consignadas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; las cuales indican de manera enunciativa y no limitativa y de manera general, los supuestos que éstos deben atender, sin perjuicio, incluso, de otras disposiciones que marquen obligaciones expresas a los servidores públicos, procedimientos determinados o establezcan sanciones por incumplimientos a disposiciones específicas que regulen ciertas materias relativas a funciones públicas.

Los sujetos en forma general, son servidores públicos que desempeñan un empleo cargo o comisión cuyas atribuciones están relacionadas con la función pública a cargo del Estado, de conformidad como lo establece el Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...”, de igual forma se observa la correlación de esta disposición en el Art. 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala “Son sujetos de 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.”

En este sentido, es importante señalar lo que establece la siguiente tesis relacionada con las responsabilidades administrativas, las cuales se presentan cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos y comisiones, afectan los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

¹³² DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 41.

"Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVII, Marzo de 2003

Tesis: I.4o.A.383 A

Página: 1769

"SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán 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, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

"CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez."

Finalmente, "las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dejando lugar a la imposición de tres

tipos de sanciones, mediante diferentes procedimientos: un procedimiento penal ante el Poder Judicial; un juicio político ante el Poder Legislativo; y un procedimiento administrativo ante el superior jerárquico del servidor público. Por otra parte, frente a los particulares, la responsabilidad será de carácter civil y deberá ser tramitada conforme a las leyes civiles y ante los jueces de esa materia.¹³³

De esta manera, lo considerado en este apartado, sólo es un bosquejo sobre las responsabilidades administrativas, las cuales en seguida se tratarán con la especificidad requerida.

¹³³ Ib.

CAPÍTULO 3

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

El legislador en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consignó la importancia de garantizar que la función pública desplegada por el Estado, fuese como lo estableció en la propia Constitución Federal, de manera que en este apartado determinó las prevenciones legales generales sobre las que se expedirán las disposiciones jurídicas, relativas a las responsabilidades.

Cabe destacar que el propio legislador, atento a preceptos de justicia en la gestión pública y con el fin de fortalecer el imperio del Estado de Derecho, señaló de manera general los criterios básicos que permitirán garantizar el correcto desempeño de sus actores en el cumplimiento del fin último del Estado, es decir, del bien común de la sociedad civil; estos criterios o principios de responsabilidad administrativa, marcan las bases de comportamiento y desempeño que los servidores públicos deberán asumir y desempeñar en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, los cuales se especifican como el código de conducta de los servidores públicos, es decir, estos son:

- La legalidad;
- La lealtad;
- La eficiencia;
- La honradez, y
- La imparcialidad.

Por otra parte, el legislador consciente de la importancia que reviste la complejidad de las multifaséticas funciones que el universo de los servidores públicos deben desempeñar, así como de la diversidad de actuaciones u omisiones en las que pueden incurrir en el ejercicio de éstas, y a fin de cuidar la aplicación de las leyes, así como sus efectos por la materia que tocan, estableció la autonomía de los procedimientos de responsabilidades; sin embargo, cuidó que en la imposición de las sanciones, no se pudieran aplicar dos de la misma naturaleza por la misma conducta, en un afán de no exceder la reacción del Estado frente a las fallas de sus servidores públicos.

En este sentido, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, representan el sistema en el que se basa la estrategia más coherente para combatir la corrupción. En este capítulo, se tratara esta responsabilidad desde el punto de vista integral, el cual abarcará desde las autoridades competentes, los sujetos de responsabilidad, el procedimiento disciplinario, las sanciones y los medios de defensa.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

3.1 Responsabilidades administrativas.

Las responsabilidades administrativas son las faltas en que incurren los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones, es decir, son aquellas en la que "...incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."¹³⁴ En la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos corresponden al Art. 8; esta última Ley, es aplicable en el ámbito federal, de conformidad con el Art. Segundo Transitorio, que señala "Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

"Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal."

Como se mencionó, el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, representa el código de conducta que los servidores públicos están obligados a cumplir, las cuales se relacionan en veinticuatro fracciones, mismas que encierra de forma enunciativa y no limitativa los deberes de los servidores públicos; sin embargo, cabe señalar que existen otras obligaciones que se infieren o se expresan explícitamente en otros ordenamientos. Lo anterior, es debido a la gran diversidad de disposiciones jurídicas y administrativas como leyes, reglamentos, acuerdos y circulares, que regulan materias específicas de la amplia gama de funciones y atribuciones que sus actores, los servidores públicos, deben cumplir.

En dicho código, "Las obligaciones contenidas en este dispositivo tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad, economía y eficiencia que se tutelan en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."¹³⁵

3.1.1. Legislación aplicable.

La base jurídica de las responsabilidades administrativas, está en la Constitución Federal, en particular su Art. 108, establece como servidores públicos a los que desempeñan un empleo, cargo o comisión, así como la indicación para que las legislaturas de las Entidades Federativas, elaboren las Leyes sobre la materia para su aplicación en el ámbito de su competencia; como un precepto que afirma el pacto federal, con el respeto que implica el ejercicio de la soberanía de cada Estado de la Federación.

¹³⁴ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 124.

¹³⁵ Ib.

A nivel Federal, las leyes reglamentarias del Título Cuarto de la Constitución General de la República están dispuestas específicamente en dos ordenamientos, es decir, se trata de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Sobre este aspecto conviene resaltar lo dispuesto en el Art. Segundo Transitorio de este último ordenamiento ya citado y mediante el cual será aplicable al ámbito Federal.

En este sentido, se deja básicamente vigente en la primera Ley, los procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de juicio político y declaración de procedencia, así como las disposiciones aplicables a los servidores públicos de los órganos de gobierno del Distrito Federal en cuanto a la materia de responsabilidades administrativas. En tanto que en la segunda Ley es decir en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se regula las responsabilidades administrativas, el registro patrimonial de los servidores públicos y las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público en el ámbito Federal.

De esta manera, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el ordenamiento jurídico que rige la materia de responsabilidades administrativas sobre los servidores públicos que en ejercicio de sus atribuciones desempeñan un empleo, cargo o comisión en los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo Federal. En lo relativo a los propósitos de esta Ley, se destacan como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el ámbito del Distrito Federal, los sujetos de responsabilidades administrativas; las autoridades competentes; el código de conducta para el desempeño de los servidores públicos; el procedimiento disciplinario autónomo, respecto a otras responsabilidades de los servidores públicos, así como los tipos de sanciones; los recursos administrativos y lo relativo al registro y evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos.

De esta manera, tanto la Federación como las entidades federativas, en materia administrativa, son competentes en sus ámbitos respectivos, de conocer, instrumentar y sancionar las conductas de los servidores públicos de la federación, de los estados o municipios, que incumplan sus obligaciones relacionadas a sus atribuciones o hagan mal uso de éstas según tal ámbito de competencia. Además como quedó asentado, para los servidores públicos de la Federación, la disposición legal que regula disciplinariamente las responsabilidades, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cabe hacer una precisión relacionada con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respecto a las responsabilidades de los servidores públicos, en la cual la Ley en cita excluye esta materia, como lo establece la primera parte del tercer párrafo del Art. 1, al señalar que "Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia

agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales...”

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se podrá aplicar a los “...funcionarios, empleados y trabajadores federales, y por excepción a los Gobernadores de los Estados que componen el Pacto Federal, a los Diputados de las Legislaturas Locales, a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, a los miembros del Consejo de las Judicaturas Locales, por lo que se refiere exclusivamente a la obligación que tiene de guardar la Constitución Federal y las Leyes que de ella emanen, así como por el manejo de los fondos y valores de carácter federal”.¹³⁶ Asimismo, cabe indicar que con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, están sujetos en los términos de su Art. 11 los servidores públicos de las autoridades consideradas como competentes para aplicar esta Ley, pues este artículo señala que “Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.”

Cabe indicar que las fracciones a las que alude el Art. 11 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, están referidas a las autoridades competentes para aplicar esta Ley, y cuyo Art. 3 de esta Ley señala que “En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;

...

IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;

V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;

VI.- El Instituto Federal Electoral;

VII.- La Auditoría Superior de la Federación;

VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

IX.- El Banco de México, y

X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las Leyes.”

En forma general, existen disposiciones jurídicas que rigen diversas materias, independientemente de indicar cada una de ellas, ciertas obligaciones a los servidores públicos y cuyo incumplimiento darán lugar a responsabilidades. Motivo por el cual a continuación se mencionan sólo algunas que a manera de ejemplo, y en forma enunciativa y no limitativa, por el contenido de los deberes para los que

¹³⁶ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 126.

desempeñan un empleo, cargo o comisión en los órganos de Gobierno Federal, complementan sus obligaciones, de las cuales destacan principalmente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Código Civil Federal;
- Código de Ética Profesional para los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial;
- Código de Justicia Militar;
- Código Federal de Procedimientos Civiles;
- Código Federal de Procedimientos Penales;
- Código Fiscal de la Federación;
- Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados;
- Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;
- Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley de Ascensos de la Armada de México;
- Ley de Asensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales;
- Ley de Coordinación Fiscal;
- Ley de Disciplina de la Armada de México;
- Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación;
- Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2003 (aplicable según el ejercicio que corresponda);
- Ley de la Policía Federal Preventiva;
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas;
- Ley de Planeación;
- Ley de Recompensas de la Armada de México;
- Ley del Banco de México;
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público;
- Ley del Seguro Social;
- Ley del Servicio de Administración Tributaria;
- Ley del Servicio de Inspección Fiscal;
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- Ley Federal del Trabajo;

- Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Orgánica de la Armada de México;
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- Ley Orgánica de los Tribunales Militares;
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos;
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- Ley Tendiente a Procurar el Rápido Despacho de Asuntos Pendientes en el Tribunal Fiscal de la Federación;
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (aplicable según el ejercicio que corresponda);
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal;

Cabe indicar la existencia de otros ordenamientos administrativos que regulan la actividad de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, y que han sido elaborados por los tres Poderes de la Unión como normas materialmente administrativas dentro de las que se pueden mencionar a los Reglamentos Acuerdos y Circulares, emitidos para el mejor y buen despacho de la administración de cada órgano del Estado.

3.1.2. Órganos de control.

En esta sección, se tratará sobre los órganos encargados de vigilar el debido cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos adscritos a los órganos de los poderes de la Unión, a fin de observarlos en su dimensión completa, en la que los servidores públicos federales, se encuentran administrados para hacer cumplir las mismas obligaciones consignadas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Este logro, corre a cargo de esta Ley, debido a que en la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Poder Judicial de la Federación a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el Art. Octavo Transitorio, publicado en la reforma del 26 de mayo de 1995, señaló que "Se derogan los artículos 3o., 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia", con esta disposición se abrió este Poder del ámbito de aplicación de esta Ley Reglamentaria, y con la nueva Ley de la materia, se vuelve a encausar la responsabilidad en cuanto a su ámbito de aplicación; lo cual permite ahora, uniformar tanto las obligaciones como el procedimiento administrativo disciplinario, lo cual hace integral el sistema de responsabilidades en el ámbito Federal.

3.1.2.1. En el Poder Ejecutivo.

En el Poder Ejecutivo, en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal existen órganos de control, cuya función se destaca por estar facultados para conocer y dar trámite, y en consecuencia, resolución a las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a las áreas de las dependencias o entidades a las que pertenecen, así como llevar a cabo los procedimientos disciplinarios administrativos, cuando como resultado de las auditorías y revisiones que practiquen a dichas áreas, se detecten anomalías o desviaciones, para lo cual son autoridades competentes para aplicar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la Administración Pública Federal Centralizada, la Secretaría de la función Pública, dependencia globalizadora que coordina y aplica en materia de responsabilidades administrativas, las acciones tendientes a corregir las desviaciones que surjan por el ejercicio de los servidores públicos, de manera que es ésta la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, la que tiene a su cargo la interpretación y aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. De esta forma, los órganos de control de la Administración Pública Federal deben sujetarse a sus disposiciones, circulares y lineamientos que emita para salvaguardar la legalidad y eficiencia en el desempeño de las atribuciones de los servidores públicos de este Poder Federal.

Cabe señalar que en el caso de la Procuraduría General de la República, sus servidores públicos son sujetos a dar cumplimiento a las disposiciones que la ley reglamentaria en materia de responsabilidades administrativas establece, y en particular, a los agentes de la Policía Judicial, se sujetan a una disposición adicional como lo señala el Art. 58 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual establece que "Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, por las faltas en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las sanciones disciplinarias previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el procedimiento que dicha ley previene. En el caso de la Policía Judicial Federal, se aplicarán las mismas sanciones administrativas, pero el servidor público encargado del mando o la supervisión de dicha policía, podrá imponer correctivos disciplinarios consistentes en arresto hasta de treinta y seis horas y retención en el servicio o privación de permisos de salida, hasta por quince días, si la gravedad de la falta lo amerita.

"Cuando la conducta de que se trate entrañe la posible comisión de un delito se dará vista al Ministerio Público de la Federación para que proceda como corresponda.

"En contra de los correctivos disciplinarios se podrá interponer el recurso de rectificación ante el Comité de Zona correspondiente, conforme al procedimiento establecido en el artículo 55 de esta Ley. La interposición del recurso no

suspenderá los efectos del arresto, pero tendrá por objeto que los correctivos impuestos no aparezcan en el expediente u hoja de servicios, sin perjuicio de las sanciones que el Comité de Zona aplique al servidor público que las hubiere impuesto injustificadamente.” Si bien menciona este precepto jurídico a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahora corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De igual manera para los agentes del Ministerio Público, en la Sección Tercera de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República trata sobre las Responsabilidades Especiales de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos, en cuyo Art. 50 señala que “Son causas de responsabilidad de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de los Agentes de la Policía Judicial Federal y, en lo conducente, de los Peritos:

- I. No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación del Ministerio Público de la Federación;
- II. Realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público de la Federación, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad;
- III. Distraer de su objeto, para uso propio o ajeno, el equipo, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la Institución;
- IV. No solicitar los dictámenes periciales correspondientes;
- V. No trabar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos de delito, y en su caso no solicitar el decomiso, cuando así proceda en los términos que establezcan las leyes penales; y
- VI. Omitir la práctica de las diligencias necesarias en cada asunto.”

En tanto que el Art. 51 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece las obligaciones para salvaguardar la función pública en el ámbito de sus responsabilidades, en los siguientes términos “Son obligaciones de los Agentes del Ministerio Público de la Federación y de los Agentes de la Policía Judicial Federal, para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez en el desempeño de su función, las siguientes:

- I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;
- II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV. Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia

de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello, lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;

V. Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;

VI. Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;

VII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos legales aplicables;

VIII. Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas o puestas a su disposición;

IX. Participar en operativos de coordinación con otras autoridades o corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

X. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho;

XI. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

XII. Abstenerse en el desempeño de sus funciones, del auxilio de personas no autorizadas por la ley;

XIII. Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como conservarlo; y

XIV. Abstenerse de abandonar sin causa justificada las funciones, comisión o servicio que tengan encomendado.

"El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la sanción correspondiente en los términos de esta Sección.

"En lo conducente, estas obligaciones serán aplicables a los Peritos de los Servicios Periciales."

En lo referente a las sanciones previstas por el incumplimiento de las obligaciones señaladas arriba, éstas son reguladas por el siguiente Art. 52 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República al señalar que "Las sanciones por incurrir en causas de responsabilidad o incumplir las obligaciones a que se refieren los artículos 50 y 51 de esta Ley, serán aplicadas conforme a lo (sic) siguientes elementos:

"I. El Procurador General de la República, los Subprocuradores, el Visitador General, los Delegados, los Directores Generales o los titulares de las unidades administrativas equivalentes, podrán sancionar con amonestación pública o privada, que se integrará al expediente o a la hoja de servicio, o con suspensión hasta por quince días, cuando a su juicio, la falta cometida no amerite la remoción; y

II. Los Comités de Zona del Consejo de Profesionalización, a petición de los funcionarios a que se refiere la fracción anterior, podrán determinar la remoción.”

Es importante hacer mención sobre la importancia de estas disposiciones, ya que su trascendencia radica en el cuidadoso tratamiento que se da a quienes se encuentran encargados de perseguir los delitos de carácter federal, y con el fin de evitar actos contrarios al interés público en el ejercicio de las funciones encomendadas a los agentes del ministerio público, policías judiciales y peritos de la Procuraduría General de la República, se propuso combatir las diversas formas en que se manifiesta la corrupción en las filas de estos servidores públicos, dado el alto interés y monto económico involucrado en ciertos delitos federales. De esta manera, se dispuso particularmente un procedimiento especial para los casos de incumplimiento de sus obligaciones.

3.1.2.2. En el Poder Legislativo.

Existen además de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal como los diputados y senadores, los que carecen de esta prerrogativa, dentro de los que están bajo el régimen de confianza y de base, de manera que en esta materia son sujetos de responsabilidad administrativa por el desempeño de sus actividades en el cumplimiento de sus atribuciones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El Art. 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece en cuanto a la Contraloría de la Cámara de Diputados que “1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y deberá presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular será nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.”

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la Cámara de Senadores tiene un Órgano Interno de Control y en el Art. 112 de esta Ley Orgánica señala que “1. La Cámara tendrá una contraloría interna, cuyo titular será designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.” Este Órgano Interno de Control en el Art. 113 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, trata sobre las facultades que tiene en los siguientes términos:

“1. La Contraloría tendrá a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los

grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría auditará a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

2. La Contraloría presentará al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, el cual, una vez aprobado, será remitido por el Presidente de la Cámara a la entidad de fiscalización superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

3. Las resoluciones del Contralor se darán a conocer previamente a la Mesa Directiva.”

3.1.2.3. En el Poder Judicial.

El Poder Judicial de la Federación se ejerce por los órganos determinados en el Art. 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual señala en sus ocho fracciones a:

“I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. El tribunal electoral;

III.- Los tribunales colegiados de circuito;

IV.- Los tribunales unitarios de circuito;

V. Los juzgados de distrito;

VI. El Consejo de la Judicatura Federal;

VII. El jurado federal de ciudadanos, y

VIII. Los tribunales de los Estados y el Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la justicia federal.”

El Art. 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Establece que “Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:

...

XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia;

...

XXXVI. Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria;

XXXVII. Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación;

XXXVIII. Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales de circuito, juzgados de distrito y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal...”

De manera que este órgano de disciplina del Poder Judicial de la Federación, tiene atribuciones relativas a vigilar los actos u omisiones de sus miembros en el ejercicio de sus funciones; además, es importante referirse a las del Órgano Interno de Control, el cual la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el Art. 88 Señala que “Para su adecuado funcionamiento, el Consejo de la Judicatura Federal contará con los siguientes órganos: ..., la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, ...” dos órganos encargados de observar la disciplina en materia de impartición de justicia (para inspeccionar el funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, y para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos) y disciplina administrativa (es decir, ejerce las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los órganos, servidores públicos y empleados del propio Poder Judicial de la Federación, con excepción de aquéllas que correspondan a la Suprema Corte de Justicia.), respectivamente.

En cuanto a las atribuciones que tiene el Órgano Interno de Control del Poder Judicial de la Federación, se encuentran establecidas en el Art. 104 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación el cual señala que “La Contraloría del Poder Judicial de la Federación contará con las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de las normas de control establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal;
- II. Comprobar el cumplimiento por parte de los órganos administrativos de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, egresos, financiamiento, patrimonio y fondos;
- III. Llevar con excepción del relativo a la Suprema Corte de Justicia, el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación a que se refiere la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- IV. Inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones relativas a los sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios y recursos materiales del Poder Judicial de la Federación, y
- V. Las demás que determinen las leyes, los reglamentos y acuerdos generales correspondientes.” Si bien menciona este precepto jurídico a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahora corresponde a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En este sentido, en relación a esta disposición respecto a la iniciativa que motivó las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se puede apuntar que “...la Contraloría del Poder Judicial de la Federación complementa el sistema de vigilancia, control y fiscalización del funcionamiento de los órganos del

Poder Judicial de la Federación. Tendrá a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rijan a los órganos, servidores públicos y empleados así como llevar el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos, con excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”¹³⁷

Cabe señalar que para el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, según el Art. 184, establece que “De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.” En este Tribunal de conformidad con el Art. 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal en cuya Frac. XLI señala que también es la de “Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de esta Ley...” Esta Comisión de Administración es presidida por el Presidente del Tribunal Electoral, de conformidad con el Art. 191, Frac. II de este mismo ordenamiento cuyo texto dice:

“ ...

II.- Presidir la Sala Superior y la Comisión de Administración;

...

XIV.- Vigilar que se cumplan las medidas adoptadas para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Sala Superior y tomar cualquier medida urgente y necesaria para ello, informándolo de inmediato a la Comisión de Administración”.

Respecto a las atribuciones que tiene la Comisión de Administración, el Art. 205 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que “La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral estarán a cargo de la Comisión de Administración”; en tanto que el Art. 209, de este mismo ordenamiento, establece que “La Comisión de Administración tendrá las atribuciones siguientes:

...

III.- Expedir las normas internas en materia administrativa y establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, carrera, escalafón, régimen disciplinario y remoción, así como las relativas a estímulos y capacitación del personal del Tribunal Electoral;

...

V.- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en el Tribunal Electoral;

...

XIII.- Conocer y resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de los servidores públicos en los términos de lo que dispone esta

¹³⁷ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 133.

ley, incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de los correspondientes miembros del Tribunal Electoral;

XIV.- Imponer las sanciones que correspondan a los servidores del Tribunal por las irregularidades o faltas en que incurran en el desempeño de sus funciones, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Tribunal, aplicando los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquello que fuere conducente;

...

XX.- Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados de la propia Comisión, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que la propia Comisión dicte en materia disciplinaria..."

Cabe señalar que el Art. Octavo Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que "Se derogan los artículos 3o., 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia." Sin embargo en relación a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Art. 3 señala que "En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

"...

II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal..."

En tanto que el Art. 11 de esta misma Ley, establece que "Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia, establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo." De igual manera, en la misma Ley, el Art. 35 indica que "La Secretaría llevará el registro y seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades, así como de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3, en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables.

"Las atribuciones que este Título otorga a la Secretaría se confieren a las autoridades a que aluden las fracciones I, II y VI a X del artículo 3, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a la Ley y demás disposiciones aplicables.

"Para los efectos del párrafo que antecede, las citadas autoridades conforme a su propia legislación, determinarán los órganos encargados de ejercer dichas atribuciones, así como los sistemas que se requieran para tal propósito." De

manera que precisamente los artículos que alude la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como derogados en cuanto a su competencia, provocó que no fuera aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Poder Judicial de la Federación en cuanto a responsabilidades; sin embargo, la misma Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, estableció en el Art. 131 que "Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

...

XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional..." de forma que sí reconoce a este código de conducta de los servidores públicos con la salvedad establecida, y que son motivo al igual que los considerados en esta materia por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como preceptos cuyo inobservancia, será motivo para incoar el procedimiento disciplinario a los servidores públicos de ese Poder Judicial Federal, que los incumplan.

En este sentido, con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ahora los preceptos referidos en el Art. Octavo Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (3o., 51 y 79 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos derogados en lo que se refiere a la Suprema Corte de Justicia) y que son similares en cuanto a su contenido y sentido a los (3º, 11 y 35 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos respectivamente), ocasiona de nueva cuenta, la obligación del Poder Judicial de la Federación para que efectúe su estricta observancia, independientemente de aquellas disposiciones que tenga la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en materia disciplinaria, aplicable a sus servidores públicos que tiene adscritos.

3.1.3. Sujetos de responsabilidad.

El Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala los sujetos a quienes se reputan como servidores públicos para efectos de las responsabilidades, en particular se refiere a aquéllos cuyas características cumplen un empleo, cargo o comisión y se encuentran laborando como servidores públicos federales en los órganos de gobierno del Estado Mexicano, es decir, los que se encuentran encargados de desempeñar la función pública en los poderes federales, de los cuales se pueden mencionar los descritos a continuación; sin embargo cabe señalar que existen otras instituciones y sujetos que de igual manera en el ámbito Federal, participan del presupuesto público federal; y por lo tanto también son sujetos de responsabilidades administrativas como lo establece el Art. 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos "Son sujetos de 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", de manera que se presentan en una forma esquemática y general:

- En el Poder Legislativo Federal:
 - Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión.
 - Los Diputados y Suplentes al Congreso de la Unión.
 - La Auditoría Superior de la Federación.
- En el Poder Judicial Federal:
 - Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Federación.
 - Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
 - Los Consejeros de la Judicatura Federal.
 - Los Magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito.
 - Los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito.
 - Los Jueces de Distrito.
- En el Poder Ejecutivo Federal:
 - Administración Pública Centralizada:
 - La Presidencia de la República.
 - Las Secretarías de Estado.
 - Los Departamentos Administrativos.
 - La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
 - Organismos autónomos:
 - El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
 - Los Tribunales de Trabajo.
 - Los Tribunales Agrarios.
 - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
 - Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.
 - Administración Pública Paraestatal:
 - Los organismos descentralizados.
 - Las empresas de participación estatal.
 - Las instituciones nacionales de crédito.
 - Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito.
 - Las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.
 - Los fideicomisos.
- En el Instituto Federal Electoral:
 - El Consejero Presidente.
 - Los Consejeros Electorales.
 - El Secretario Ejecutivo.
- En el Banco de México:
 - Los miembros de la Junta de Gobierno.
 - Personal del Banco.

El Art. 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública

Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

"Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios." De esta manera, queda claro que se amplía la aplicación de las responsabilidades administrativas a quienes violen la Constitucional Federal y las leyes federales y los que realicen un manejo indebido de fondos y recursos federales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Art. 123, establece la relación laboral que existe entre los trabajadores y sus empleadores; si bien es expresa la mención que hace de los servidores públicos respecto a los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal y los clasifica en el Apartado B), cabe señalar que "Aún tratándose exclusivamente de la Administración Pública Federal, la determinación de los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa no puede ser tampoco concluyente, en virtud de que en el sector paraestatal, se encuentran organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria que son regulados por la ley laboral común, es decir por el apartado A) del artículo 123 constitucional y no por el apartado B) que regula las relaciones entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, como en el caso, entre otros, de la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y Petróleos Mexicanos, o en su defecto, por sus propios ordenamientos, como las instituciones autónomas de enseñanza superior, lo que legalmente imposibilita, aún cuando se reputen a sus empleados o trabajadores como servidores públicos, a sujetarlos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."¹³⁸

Es claro que se pretende en forma general, en materia de responsabilidades administrativas, prevenir y en su caso regular, el ejercicio de los servidores públicos en el cumplimiento de la función pública que se les encomiende.

¹³⁸ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 136.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Art. 1 señala que "Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa 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."

De manera que su objeto, es fijar las bases legales para regular la relación de quienes cumplen un empleo, cargo o comisión en los Poderes Federales, con un enfoque distinto del derecho del trabajo o del derecho burocrático, es decir, se trata de establecer las obligaciones a que se sujetarán las personas con el carácter de servidores públicos al servicio del Estado para dar cumplimiento en los términos descritos en el código de ética, resumido en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y con ello, de incurrir en su incumplimiento, fijar las reglas y procedimientos que se seguirán para lograr la disciplina administrativa necesaria para hacer congruente la relación de servicio público que el Estado proporciona con y hacia la sociedad civil; al tiempo que presentar la estrategia más coherente para evitar la corrupción de quienes tiene a su cargo la responsabilidad de ejercer la función pública.

En este sentido, los servidores públicos federales son personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión a favor del Estado Federal, sujetos a deberes irrenunciables, los cuales están directamente vinculados a proteger los valores fundamentales del servicio público, cuyo fin está determinado a través de la función pública, a brindar a la sociedad civil, su bien común.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma general, la denominación empleada para los trabajadores del Estado, es la de servidores públicos, "...con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral... Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza."¹³⁹

De esta manera, se califica a las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión al servicio del Estado, con el carácter de servidores públicos y a quienes distingue de los demás ciudadanos, para sujetarlos a una conducta especial, y lo

¹³⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 86.

cual los obliga a dar cumplimiento a un código de valores y obligaciones para salvaguardar el buen despacho de la función pública; además les establece de forma adicional, un procedimiento de responsabilidad que se activará, si en el desempeño de sus funciones y atribuciones, incurren en incumplimiento a sus deberes, que produzcan conductas contrarias al interés general.

En este sentido, la determinación de la calidad específica de servidores públicos, facilita la aplicación de las normas disciplinarias, es decir, "A partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el Derecho Administrativo."¹⁴⁰

Lo anterior, nos conduce a establecer la existencia de dos y en su caso de tres perspectivas para ver una misma problemática, es decir, la convergencia en que se presentan en la aplicación de los derechos laboral y administrativo al enfrentar el incumplimiento de lo que se espera de los servidores públicos una vez que se ha dado la relación laboral, y el convenido además en el contrato de prestación de trabajo o nombramiento que se celebre entre las partes; en otros términos, debe aclararse sobre la forma de enfrentar los regímenes laboral respecto al disciplinario, los cuales tienen límites y posibilidades de aplicación específicas según el ámbito de competencia establecido por las disposiciones legales de cada materia, incluso independientemente de aquellos compromisos convenidos en el momento de acordar voluntariamente la relación subordinada de trabajo.

Esto se presenta, cuando se asumen dos formas específicas para distinguir a quienes celebran una relación de trabajo con el Estado, o sea, los términos de empleado público y servidor público al tratar de diferenciarlos ocasiona complicaciones; ya que estas formas de descripción de un sujeto no se asumen necesariamente a la vez, máxime si se parte de que todo empleado público tiene el carácter de servidor público, y sin embargo en el otro extremo se observa, que un servidor público no necesariamente se ajusta a lo considerado como empleado público.

De manera que la distinción resulta más clara, cuando se parte de los ordenamientos jurídicos que los reconocen con derechos y obligaciones en un relación subordinada de trabajo, es decir "...conforme al artículo 108 constitucional, toda persona que de alguna forma participa en el ejercicio de la función pública se le otorga la calidad de servidor público; y esa participación puede ser como consecuencia del desempeño de un empleo, pero también puede ser en razón de un cargo o comisión, que no le den el carácter de empleado público o de trabajador al servicio del Estado.

¹⁴⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 87.

"Lo importante es llegar a identificar la naturaleza, origen y calidad de uno y de otro, ya que ambas figuras tienen una base constitucional diferente, otorgada por distintas razones, puesto que el empleado público tiene su fundamento en el artículo 123 constitucional, que le imprime naturaleza prestacional, en tanto que el fundamento del servidor público es el artículo 108 constitucional, cuya naturaleza tiende a la preservación de los valores fundamentales que deben estar presentes en el ejercicio de la función pública."¹⁴¹

3.1.4. Conductas administrativas.

La base constitucional federal que permite observar las conductas administrativas que deberán asumir los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, está en el Art. 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

"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."

De manera que las conductas que deben asumir los servidores públicos, para dar cumplimiento a los criterios constitucionales federales del buen desempeño para salvaguardar la función pública, o sea los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones, están representados en el código de conducta, cuyo contenido se encuentra descrito en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en las veinticuatro fracciones contenidas en su Art. 8, el cual señala que "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

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

¹⁴¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 88.

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las

personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.”

Como se puede observar, este precepto contiene una serie de obligaciones, compromisos y restricciones, que involucran el actuar de los servidores públicos, y que tienen como objetivo, garantizar primordialmente el fortalecimiento del Estado de Derecho bajo un sistema de obligaciones que sirven de base para hacer eficaz e independiente los procedimientos de responsabilidad administrativa; al tiempo que inhibir posibles conductas contrarias al interés general que se traduzcan en actos de corrupción de quienes tienen a su cargo la función pública.

En este sentido, la presentación de la relación de obligaciones irrenunciables para el ejercicio de las facultades, atribuciones y actos encaminados a lograr con eficacia lo esperado por parte del servidor público, representa el intento más acabado para lograr un desempeño más responsable, independiente y profesional, tendiente a evitar conductas contrarias al interés social en el desempeño de la función pública, al tiempo que lograr los planes, objetivos y metas involucrados en el Plan Nacional de Desarrollo, y cuyo incumplimiento, sin más obstáculo que aplicar los principios de legalidad y seguridad jurídica, permite incoar el procedimiento disciplinario a aquellos servidores públicos que incumplan alguna o algunas de las disposiciones administrativas, contenidas en las fracciones de este artículo.

Es importante reconocer la labor que el legislador realizó, al plasmar de forma sistematizada las obligaciones a que se sujetarán los servidores públicos federales en el cumplimiento de un empleo, cargo o comisión; sin embargo, dado el esfuerzo, importante hubiera sido especificar un poco más las diversas conductas en que se llegan a concretar los actos u omisiones de los servidores públicos en el ejercicio de su función, ya que si bien existe la posibilidad de observarlas de manera enunciativa y no limitativa tales disposiciones, el tener una mayor

precisión, lograría una eficacia superior de esta parte del sistema de responsabilidades administrativas.

Sobre el particular, cabe citar una tesis en la que hace referencia al Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que es similar al actual Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y cuya interpretación sigue siendo vigente para comprender el alcance del Art. 8 referido. La tesis en mención se presenta a continuación:

"Novena Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Enero de 1999

Tesis: I.4o.A.220 A

Página: 872

"LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL. Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: 'Sujetos y obligaciones del servidor público', de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse; es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dichas obligaciones, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar.

"CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez."

La anterior tesis, nos permite observar que las obligaciones plasmadas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, describen en forma general las conductas que debe asumir todo servidor público y cuyo incumplimiento dará origen al inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

Cabe señalar, que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), emitió un código de conducta expreso para los servidores públicos de la SECODAM hoy denominada de la Función Pública, en él se establecen los compromisos que los servidores públicos de esta Secretaría, asumirán a fin de combatir la corrupción, modernizar y hacer más eficiente la Administración Pública

Federal, a través de valores como la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la responsabilidad, con el fin de lograr la recuperación y conservación de la confianza de los ciudadanos en su gobierno. Este documento, es limitado en cuanto a que está dirigido en particular a los servidores públicos de esta Dependencia, y en el cual sólo se les solicita que empleen estas disposiciones como normas de trabajo, y que en las responsabilidades diarias, se comprometan con los valores del Código de Ética para Gobernar, los que se presentan a continuación:

- "Bien común
- Integridad
- Honradez
- Imparcialidad
- Justicia
- Transparencia
- Rendición de Cuentas
- Entorno Cultural y Ecológico
- Generosidad
- Igualdad
- Respeto
- Liderazgo"¹⁴²

Importancia superior tendría si sobre estos valores del Código de Ética para Gobernar, se completara con la descripción de lo que se debe entender por cada uno; además cabría agregar tal vez el más trascendente, que implica a todos y que no se ha explotado convenientemente, por haberlo culturalmente subestimado entre los mexicanos; precisamente porque siendo el más completo, se ha desacreditado entre los propios servidores públicos y entre los miembros de la sociedad, el cual corresponde al valor de la "honorabilidad", el cual en defensa de lo que cada mexicano con capacidad de acreditarse derechos y obligaciones es capaz de dar cumplimiento no sólo en su trabajo cualquiera que sea éste, sino en todos sus actos; cuestión de cultura que debe respaldarse, apoyarse y enaltecerse como un valor inherente a cada mexicano, a fin de rescatar este importante valor ninguneado por sus colaterales, superiores y extraños.

En relación al Código de Conducta de los Servidores Públicos de la SECODAM, se establecen trece fracciones en las que se describen de forma personal el compromiso y las acciones de lo que se debe y no hacer. A continuación se transcriben sólo las fracciones y el compromiso, por la importancia que tiene en el ejercicio de estos servidores públicos:

<i>Fracción</i>	<i>Compromiso</i>
"I. Conocimiento y aplicación de las	Es mi obligación conocer respetar y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y la normatividad aplicables. En aquellos casos no

¹⁴² Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secodam*. (México, D. F. Este documento no tiene ninguna otra referencia) Pág. 5.

- leyes y normas. contemplados por la Ley o donde exista espacio para la interpretación, debo conducirme con criterios de ética, transparencia, rendición de cuentas e integridad, atendiendo los valores inscritos en el Código de Ética para Gobernar.
- II. Uso del cargo público. Es mi obligación abstenerme de utilizar mi cargo para obtener beneficios personales de tipo económico, privilegios, favores sexuales o de cualquier tipo o bien, con el fin de beneficiar o perjudicar a terceros, pues de lo contrario estaría afectando la confianza de la sociedad en la SECODAM y en sus servidores públicos.
- III. Uso y asignación de recursos. Los bienes, instalaciones, recursos humanos y financieros de la SECODAM deben ser utilizados únicamente para cumplir con su misión, adoptando criterios de racionalidad y ahorro.
- IV. Uso transparente y responsable de la Información Interna. Ofreceré a la sociedad los mecanismos adecuados para el acceso libre y transparente a la información que genera la SECODAM, siempre que ésta no se encuentre reservada por razones legales o bien, por respeto a la privacidad de terceros.
- V. Conflicto de Intereses. Evitaré encontrarme en situaciones en las que mis intereses personales puedan entrar en conflicto con los intereses de la SECODAM o de terceros. Cualquier situación en la que existe la posibilidad de obtener un beneficio económico o de cualquier tipo que sea ajeno a los que me corresponden por mi cargo, puesto o comisión, representa potencialmente un conflicto de intereses.
- VI. Toma de decisiones. Todas las decisiones que tome como servidor público, sin importar mi cargo, puesto o comisión deben estar apegadas a la Ley y a los valores contenidos en el Código de Ética para Gobernar.
- VII. Atención a peticiones, quejas y denuncias de la sociedad. Tengo la obligación de promover la creación de una cultura responsable de quejas y denuncias. En las áreas en las que se ofrece atención a la ciudadanía, debo dar seguimiento, atención y respuesta oportuna e imparcial a todas las peticiones.
- VIII. Relaciones entre servidores públicos de la SECODAM. Debo conducirme con dignidad y respeto hacia mí mismo y hacia todos mis compañeros de trabajo, promoviendo el trato amable y cordial con independencia de género, capacidades especiales, edad, religión, lugar de nacimiento o nivel jerárquico. Los cargos públicos en la SECODAM no son un privilegio sino una responsabilidad, por lo que el trato entre servidores públicos debe basarse en la colaboración profesional y el respeto mutuo y no en razón de una diferenciación jerárquica.
- IX. Relaciones con otras dependencias y entidades de los gobiernos federal y locales. Ofreceré a los servidores públicos de otras dependencias del gobierno federal y de los gobiernos locales el apoyo, la atención, la información, la colaboración y el servicio que requieran, con amabilidad y generosidad, privilegiando en mi trabajo la prevención antes que a la observación y sanción. Siempre debo tomar en cuenta el impacto integral de las decisiones de la SECODAM sobre las áreas de la Administración Pública Federal y de los gobiernos locales (normas, procesos, requerimientos, decisiones, etc.) para evitar perjudicar su trabajo.
- X. Relación con la sociedad. Debo ofrecer a todos los ciudadanos un trato justo, cordial y equitativo, orientado siempre por un espíritu de servicio. Asimismo, debo practicar una actitud de apertura, acercamiento, transparencia y rendición de cuentas de mis acciones así como de colaboración y participación hacia mis vecinos.
- XI. Salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico. Debo desarrollar acciones de protección al medio ambiente, así como cuidar y evitar poner en riesgo mi salud, mi seguridad y la de mis compañeros.
- XII. Desarrollo permanente e integral. Debo establecer el compromiso de buscar de manera permanente la actualización y formación profesional propia y de mis colaboradores y compañeros para el mejoramiento de nuestro desempeño.

XIII. Relación de los Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades con las dependencias y entidades donde se desempeñan.

Los Titulares de Órganos Internos de Control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades realizamos nuestra labor de vigilancia y control con independencia de las entidades y dependencias en donde nos desempeñamos, ofreciendo siempre a sus servidores públicos un trato imparcial, cordial, respetuoso y de colaboración. Debemos privilegiar las actividades de prevención, antes que las acciones correctivas, invitando a la sociedad a participar y promoviendo la construcción de una cultura de la denuncia responsable.¹⁴³

3.1.5. Autoridades competentes.

Las autoridades competentes para conocer sobre las irregularidades administrativas de los servidores públicos son:

- En el Poder Ejecutivo:
 - La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;
 - Las Dependencias.
 - El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
 - Los Tribunales de Trabajo, y
 - Los Tribunales Agrarios;
- En el Poder Legislativo Federal:
 - La Cámara de Diputados;
 - La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y
 - La Auditoría Superior de la Federación.
- En el Poder Judicial:
 - La Suprema Corte de Justicia de la Nación y
 - El Consejo de la Judicatura Federal.
- Organismos Autónomos.
- El Banco de México.
- El Instituto Federal Electoral.
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y
- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

En el Poder Ejecutivo Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece dentro de los asuntos encomendados a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública, lo señalado en el Art. 37 Frac. XVII que indica "Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida..."

Asimismo, dado el tamaño de la Administración Pública Federal, es necesario, el establecimiento de Órganos Internos de Control, denominados Contralorías

¹⁴³ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Op. Cit. Pág. 9.

Internas, las cuales se encuentran en las estructuras administrativas de las dependencias y entidades que la conforman, y en las que se les ha facultado para instaurar el procedimiento disciplinario por los actos de los servidores públicos que en ejercicio de sus atribuciones, incumplieron las obligaciones consignadas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; al tiempo que pueden aplicar las sanciones respectivas en el ámbito de su competencia, pues, existen algunas modalidades que son reservadas para la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy denominada de la Función Pública.

Los Órganos Internos de Control, tienen funciones que van desde la prevención, vigilancia, revisión, investigación, procedimiento disciplinario, hasta la imposición de las sanciones. De manera que la "...función de las Contralorías Internas se pueden resumir en tres grupos:

- "El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público,
- La práctica de auditorías, y
- La determinación de la existencia de responsabilidades administrativas en que puedan incurrir los servidores públicos adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la Contraloría Interna, y en su caso, la instauración del procedimiento disciplinario estipulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado."¹⁴⁴

Cabe señalar que la ley aplicable en el ámbito Federal es la ley reglamentaria en materia administrativa denominada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y que la anterior ley, aún vigente es aplicable a nivel local del Distrito Federal.

En el Art. 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establecen las autoridades facultadas en los siguientes términos: "En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

¹⁴⁴ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 158.

IX.- El Banco de México, y

X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.”

En las dependencias y entidades, son los Órganos Internos de Control, los que aplican esta Ley Reglamentaria en materia administrativa del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo establece su Art. 4, el cual señala que “Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.”

En el Poder Legislativo Federal, se debe destacar a las Cámaras de Diputados y Senadores, como los únicos órganos facultados para llevar el juicio político en contra de los servidores públicos referidos en el Art. 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de igual manera, están legalmente facultados para declarar la procedencia de las denuncias penales que se interpongan en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, independientemente de que están facultados para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De manera, que las facultades en materia de responsabilidades administrativas se encuentran prescritas en el Art. 53 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que señala respecto a la Cámara de Diputados que “1. La Cámara cuenta con su propia Contraloría Interna, la que tendrá a su cargo recibir quejas, realizar investigaciones, llevar a cabo auditorías y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.” Asimismo respecto a la Cámara de Senadores, sobre esta materia este ordenamiento señala en los artículos “85. 1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional...; 101. 1. La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los grupos parlamentarios.”

En el Poder Judicial de la Federación, con la creación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se vuelve a

considerar como autoridad para aplicar esta Ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo cual, cuenta con los órganos que le permiten identificar, investigar el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Art. 8 de esta Ley, así como las contempladas en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su Art. 81 relativo a las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, establece en las Fracs. "XII. Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia; ... XXXVI Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los tribunales de circuito y juzgados de distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria..." además señala como causas de responsabilidad de los servidores públicos de sus servidores públicos, lo prescrito en el Art. 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que señala "131. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación:

- I. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;
- II. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;
- III. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- IV. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;
- V. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- VI. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;
- VII. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;
- VIII. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;
- IX. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
- X. Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
- XI. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y

XII. Las demás que determine la ley.” Siendo ahora el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el Banco de México corresponderán las atribuciones en materia de responsabilidades administrativas, como autoridad competente, la Comisión de Responsabilidades integrada por un representante denominado por la Junta de Gobierno y por los titulares de las áreas Jurídica y de Contraloría del Banco, como lo establece la Ley del Banco de México en su Art. 61 el cual señala que “La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente:

“I. La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al Juicio Político al que podrán ser sujetos los integrantes de la Junta de Gobierno, competarán a una Comisión de Responsabilidades integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco.

Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo, y

II. Las personas sujetas a presentar declaración de situación patrimonial, serán los miembros de la Junta de Gobierno y quienes ocupen en la Institución puestos de subgerente o superior, así como aquéllas que por la naturaleza de sus funciones se señalen en el Reglamento Interior. Esta declaración deberá presentarse ante la contraloría del Banco, quien llevará el registro y seguimiento de la evolución de la mencionada situación patrimonial, informando a la Comisión de Responsabilidades o a la Junta de Gobierno, según corresponda, las observaciones que, en su caso, resulten de dicho seguimiento.

Contra las resoluciones a que se refiere este artículo no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

En el Instituto Federal Electoral, de conformidad con las disposiciones del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, es la Unidad de Contraloría Interna, la facultada para llevar a cabo los procedimientos disciplinarios de responsabilidades como lo establece en los artículos “169. Corresponde a la Unidad de Contraloría Interna del Instituto la aplicación, respecto del personal de carrera, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos así como de las normas, lineamientos y disposiciones administrativas que regulen el control y el ejercicio del gasto público y el uso, administración, explotación y seguridad de la información de la infraestructura informática y de comunicaciones del Instituto, en cuanto a los procedimientos administrativos de responsabilidades e imposición de las sanciones correspondientes, en lo que no se refiere a las obligaciones y prohibiciones dispuestas en el presente Estatuto.

"170. La Unidad de Contraloría Interna estará facultada para recibir denuncias y determinar si proceden, para lo cual investigará los hechos a fin de allegarse, en su caso, de elementos probatorios que acrediten presuntas conductas indebidas de los miembros del Servicio. En el supuesto de que los hechos constituyan violaciones a las disposiciones previstas en el artículo anterior, la Unidad de Contraloría Interna gestionará directamente el procedimiento administrativo de responsabilidades e impondrá la sanción que corresponda, informando al Consejero Presidente y a la Comisión de Contraloría Interna.

"En caso de que los hechos constituyan violaciones a las disposiciones del presente Estatuto, el expediente será turnado a la autoridad instructora competente para que se inicie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones previstas en el presente Estatuto." Se menciona a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo ahora la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

De igual manera en el Art. 249 del Estatuto citado, indica que "La Unidad de Contraloría Interna estará facultada para recibir denuncias y determinar si proceden, para lo cual investigará los hechos a fin de allegarse, en su caso, de elementos probatorios que acrediten presuntas conductas indebidas del personal administrativo. En el supuesto de que los hechos constituyan violaciones a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las normas, lineamientos y disposiciones administrativas que regulen el control y el ejercicio del gasto público y el uso, administración, explotación y seguridad de la información de la infraestructura informática y de comunicaciones del Instituto, distintas de las previstas en el presente Estatuto, la Unidad de Contraloría Interna gestionará directamente el procedimiento administrativo de responsabilidades e impondrá la sanción que corresponda, informando al Consejero Presidente y a la Comisión de Contraloría Interna.

"En caso de que los hechos constituyan violaciones a las disposiciones del presente Estatuto, el expediente será turnado a la autoridad instructora competente para que se inicie el procedimiento administrativo para la imposición de sanciones previstas en el presente Estatuto."

Finalmente el Art. 263 del Estatuto referido señala que "Corresponde a la Unidad de Contraloría Interna del Instituto la aplicación, respecto del personal administrativo, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de las normas, lineamientos y disposiciones administrativas que regulen el control y el ejercicio del gasto público y el uso, administración, explotación y seguridad de la información de la infraestructura informática y de comunicaciones del Instituto, en cuanto a los procedimientos administrativos de responsabilidades e imposición de las sanciones correspondientes, en lo que no se refiere a las obligaciones y prohibiciones dispuestas en el presente Estatuto." Y como se señaló, ahora se refiere en lo conducente a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el Consejo, el que vigilará las responsabilidades de sus miembros, de conformidad con el Art. 5 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual señala que "La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

"La Comisión Nacional para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo." Asimismo cabe señalar que dada la materia de esta Comisión de Derechos Humanos la Ley que la regula establece las responsabilidades a cualquier autoridad respecto de la cual se trate algún asunto relacionado con los derechos humanos, como lo señala el Art. 70 el cual indica que "Las autoridades y los servidores públicos serán responsables penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran durante y con motivo de la tramitación de quejas e inconformidades ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

3.2. Procedimiento administrativo disciplinario a través de sus etapas.

El procedimiento disciplinario se encuentra descrito en el Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el cual señala que "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 ..."; cabe apuntar que este procedimiento inicia con la presentación de la queja o denuncia presentada en contra del servidor público que incumplió alguna de las fracciones contenidas en el Art. 8 de esta Ley, para lo cual el Art. 10 de este ordenamiento señala que "En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

"Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público..." Asimismo se pueden derivar del cumplimiento de las atribuciones que los Órganos Internos de Control o incluso la propia Secretaría de la Función Pública, lleven a cabo, como lo describe el Art. 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala que "Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

“La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca.”

Además, es importante señalar que para la presentación de la denuncia por parte del quejoso, los servidores públicos no podrán inhibir este ejercicio responsable, como lo establece el Art. 8, Frac. XXI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala como obligación para todo servidor público, de “Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten...” a continuación se describirá los pasos que se siguen en el procedimiento disciplinario de responsabilidad, a través de sus etapas.

Con objeto de hacer comprensible el procedimiento administrativo disciplinario, y dado que no se tiene en la doctrina ni en la legislación una forma secuencial específica de cómo llevarse a cabo el mismo, a fin de facilitar su comprensión, se dividirán en tres etapas a fin de permitir su apreciación, las cuales son:

3.2.1. Primera Etapa. Investigación o Instrucción.

En esta etapa realmente se trata de la investigación e instrucción, la cual consiste en las actividades desplegadas por los órganos de control para realizar la investigación, allegándose de documentos que proporcionen los datos e información necesaria para determinar la existencia o inexistencia de irregularidades administrativas. De manera que de encontrarse elementos suficientes para incoar el procedimiento administrativo disciplinario a los servidores públicos por presuntos actos u omisiones que afectan los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se procederá a instruir el procedimiento, y en seguida pasar a la siguiente Etapa.

En este sentido, la primera etapa inicia cuando la autoridad cuenta con los elementos objetivos necesarios para establecer que los actos u omisiones en su caso, de un servidor público afectan los principios constitucionales federales que rigen el ejercicio de la función pública, y de los mismos, se desprende la convicción suficiente para presumir la autoría de éstos, a fin de que cuando se cite al presunto responsable, lo haga con la imputación clara, precisa, firme y directa de la presunta responsabilidad, y no como una reacción de la autoridad derivada de las pretensiones del que presenta una queja o denuncia por sentir que le fueron afectados sus intereses y derechos o los del Gobierno; además no es la misma autoridad la que salvaguardando los intereses públicos incoa el procedimiento administrativo disciplinario, es decir, una es la que recibe la queja o denuncia, analiza las pruebas y determina la presunta responsabilidad, y otra, la que tutela el

procedimiento referido en la que le permite al servidor público, la oportunidad para desvirtuar su presunta responsabilidad.

En otras palabras, la instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario, representa las actividades indagatorias de la autoridad para determinar por su propia función, la existencia o no de establecer la presunta responsabilidad del servidor público, así como en su caso, el monto del daño causado e incluso establecer la medida cautelar que corresponda, que puede ser la de suspender temporalmente al servidor público, o bien dar parte a la autoridad fiscal para que asegure los bienes que resarzan los perjuicios. Estas actividades, deben agotarse previamente a efecto de integrar todas aquellas actuaciones que realizaron los particulares, los órganos fiscalizadores en su caso y las que efectúen la propia autoridad incoactora.

De esta manera, dentro de las primeras acciones está la determinación o no de la presunta responsabilidad del servidor público, con base en la indagatoria, y diligencias que permitan allegarse de los elementos necesarios y probatorios para lograr la convicción que corresponda.

Dentro de esta primera Etapa, la autoridad puede emitir los siguientes acuerdos:

- **De archivo definitivo.-** Se emite cuando se estiman insuficientes los elementos y pruebas para establecer la presunta responsabilidad administrativa del servidor público.
- **De archivo en reserva.-** Se presenta cuando de los elementos y pruebas se estiman insuficientes, sin embargo, se presume la existencia de la presunta responsabilidad administrativa del servidor público, lo cual implica la tarea de investigar más o bien allegarse de mayores elementos que permitan una certeza firme de la responsabilidad administrativa.
- **De Incompetencia.-** Éste se da cuando si bien el asunto cuenta con los elementos necesarios para fincar la responsabilidad, ya sea por la materia o porque corresponda a la Secretaría de la Función Pública, debido a la competencia del Órgano Interno de Control que no puede actuar por no estar facultado.
- **De radicación o de inicio.-** En éste se determina que el asunto es de la competencia y jurisdicción del Órgano de Control y que se tienen los elementos y pruebas suficientes para acreditar la presunta responsabilidad administrativa por actos u omisiones realizados por servidores públicos en ejercicio de la función pública; y cuyas conductas se encuadran en alguna de las fracciones del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Con la emisión del acuerdo, se interrumpe la prescripción.

En este Acuerdo, deberá indicarse el mandato de:

- Registrarse en el Libro de Gobierno;
- Asignarse el número del procedimiento administrativo disciplinario que corresponda;
- Ordenarse que se cite al presunto o presuntos responsables a la Audiencia de Ley;
- Ponerse a la vista el expediente en que se actúa;
- Mencionarse que podrá por sí, por medio de un defensor o una persona de su confianza, ofrecer las pruebas que estime pertinentes, respecto de las cuales se acordará su admisión o desechamiento en la misma diligencia de ser procedente, y en su caso se desahogaran en diligencia posterior;
- Indicarse que podrá alegar lo que a su derecho convenga, apercibido que de no comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan como lo establece el Art. 21, Frac. I, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala "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." Instrumentándose al efecto el acta administrativa correspondiente;
- Hacerse de su conocimiento que deberá designar domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos en la ciudad en que se actúa, apercibido que de no hacerlo así, las subsecuentes notificaciones, aún las de carácter personal se practicarán por medio de las listas que se fijen en los estrados del Órgano Interno de Control, y
- Solicitarse que en dicha comparecencia exhiba identificación oficial con fotografía vigente.

El inicio del procedimiento administrativo disciplinario puede comenzar por dos instancias:

➤ **A instancia de parte interesada.**

En ésta, la excitativa corre según las formas siguientes:

- **Las quejas.-** En el Art. 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece que "En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

"Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

"La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia."

- **Las denuncias.-** Como se mencionó, su presentación puede ser realizada por cualquier persona que considere un incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos en que incurrieron en el desempeño del ejercicio de la función pública. Con su sola presentación o incluso a través de una queja, la autoridad incoactora, deberá realizar actuaciones e indagatorias para allegarse de elementos que le permitan tener la certeza objetiva de la presunta responsabilidad para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario, cuidando se determine la imputación directa al o los servidores públicos presuntos responsables de actos u omisiones constitutivos de infracciones administrativas.

De esta manera, en esta etapa, debe establecerse cuando menos:

- Que exista la queja o denuncia por escrito y que sea ratificada en lo correspondiente a su contenido;
- Que se describan los presuntos hechos constitutivos de violaciones administrativas, y
- Que dichas manifestaciones sean en la medida de lo posible, objetivos y expresados de manera respetuosa.

Al respecto, es posible que se presenten tanto en las quejas como en denuncias bajo el anonimato, las cuales podrán considerarse como no formuladas; sin embargo, si éstas son acompañadas con las pruebas que acrediten las violaciones administrativas en que incurrieron los servidores públicos, la autoridad puede verificarlas y de encontrar ciertos los hechos y con objeto de evitar perjuicios a la institución de que se trate, podrá iniciar lo procedente.

Es pertinente mencionar que una vez presentada la queja o denuncia, deberá la autoridad poner en conocimiento del servidor público al que se le imputan irregularidades administrativas, para que pueda enterarse del asunto y presentar las pruebas que las desvirtúen o incluso guardar silencio si ésto conviene a sus intereses. Sobre este punto debe cuidarse siempre, tomar en cuenta lo descrito en los Arts. 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que representa un acto de molestia.

La autoridad disciplinaria ante una queja o denuncia, en su momento solicitará a quien la emitió, la ratificación respectiva.

- **La solicitud de fincamiento de responsabilidades emitidas por autoridades fiscalizadoras, de control o de revisión.-** Para el efecto, es común que éstas sean promovidas por autoridades fiscalizadoras que en ejercicio de sus facultades, independientemente de los actos que realicen según sus atribuciones, pongan en conocimiento a la autoridad que deba

conocer para que actúe dada esta solicitud. La autoridad fiscalizadora acompaña a tal solicitud, el expediente técnico, y el informe o dictamen técnico, en los cuales de forma sistematizada, narra los hechos, las violaciones detectadas, los presuntos responsables, su localización, adscripción, y el daño o perjuicio ocasionado a la institución a la que están integrados los servidores públicos presuntos responsables.

La autoridad disciplinaria, en ejercicio de sus atribuciones, procederá a realizar la revisión que proceda, para integrar el expediente a efecto de acordar su radicación o inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

- **La vista por parte de autoridades de actos o hechos constitutivos de violaciones administrativas que en ejercicio de sus funciones, descubren o conocen.-** Esta vista, la realizan autoridades que en ejercicio de sus atribuciones, observan presuntas violaciones administrativas como pueden ser la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o cualquier otra instancia federal que así lo considere.

Cabe señalar que en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, dentro de sus facultades, está la de efectuar la determinación de las responsabilidades resarcitorias, a efecto de que los servidores públicos, presuntos responsables respondan por los perjuicios económicos causados al Gobierno Federal. Importa mencionar que no busca establecer sanciones administrativas, pues esta facultad está reservada a la autoridad incoactora del procedimiento administrativo disciplinario, la cual impondrá las sanciones que correspondan como consecuencia del procedimiento administrativo disciplinario y que pueden ser la amonestación, la suspensión, la destitución o la inhabilitación. La cuantificación de los daños o perjuicios causados, se considerarán como créditos fiscales, de manera que puesta en conocimiento la autoridad fiscal, procede en función de sus procedimientos establecidos para el efecto.

Es interesante mencionar que si la autoridad administrativa que descubra daños y perjuicios cuantificables en dinero, impone la sanción económica, la autoridad fiscalizadora, sí podrá a su vez imponer la que corresponda a los servidores públicos subsidiarios o a los particulares responsables solidarios.

Cabe aclarar que la persona que provoque la intervención de la autoridad disciplinaria, es limitada, debido a que ésta se reserva el ejercicio o no para fincar la responsabilidad administrativa, tan es así que puede no reconocer la participación en el procedimiento administrativo disciplinario a quien dio conocimiento sobre hechos presuntamente configurativos de

responsabilidad. Sobre este aspecto el Art. 20 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que "Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas", lo cual indica una colaboración para tal fin.

En este sentido, es importante mencionar que si bien en la primera etapa, se refiere a comenzar los actos del Órgano Interno de Control con la participación del quejoso o denunciante, lo cierto es que para el desenvolvimiento del procedimiento disciplinario, la autoridad inoactora tiene la facultad reservada para actuar con base a sus facultades.

➤ **De Oficio.**

El Órgano de Control, como producto de las auditorías realizadas, de encontrar presuntas responsabilidades administrativas de los servidores públicos que con sus actos u omisiones afectaron los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, deberá integrar y turnar al área de responsabilidades, los expedientes relativos en los que se consideren cuando menos:

- La promoción del fincamiento de responsabilidades administrativas, así como la imposición de sanciones;
- El Dictamen de auditoría, con las imputaciones precisas y concisas;
- Las constancias que acrediten las irregularidades administrativas;
- Los papeles de trabajo y los anexos correspondientes;
- El informe ejecutivo de responsabilidades;
- Los nombres de los servidores públicos, presuntos responsables, así como el puesto que ocupan y el lugar en dónde se les localiza;
- Las normas violadas;
- El tiempo en que se desarrollaron los hechos o perjuicios.
- El quebranto económico, en su caso;
- Los actos u omisiones constitutivos de presuntas responsabilidades administrativas;
- Las conductas irregulares de los servidores públicos, encuadradas en los preceptos del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y
- El señalamiento de que no han prescrito tales conductas irregulares.

Con estos elementos, la autoridad inoactora del procedimiento administrativo disciplinario, procederá a la radicación o inicio del procedimiento referido, comenzando oficiosamente lo procedente; incluso,

podrá realizar las indagatorias, investigaciones o las revisiones que considere pertinentes, a fin de allegarse de los elementos necesarios y completos, así como ampliar en su caso, las inconsistencias o imputar otras responsabilidades administrativas para el fincamiento del procedimiento aludido.

Cabe también señalar, que en el caso de darse irregularidades en la presentación oportuna, omisión o inconsistencias de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, la autoridad incoactora podrá iniciar el procedimiento administrativo disciplinario de manera oficiosa.

De igual manera, las anomalías detectadas en los procesos de adquisición, obra pública o servicios relacionados con ésta, pueden ser objeto del procedimiento administrativo disciplinario, dadas las inconformidades presentadas por los proveedores o contratistas.

En este sentido, cabe destacar la siguiente tesis que permite una mayor ilustración sobre la importancia del objeto del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad.

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Octubre de 2002

Tesis: 2a. CXXVII/2002

Página: 473

“RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si,

por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

"Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras."

3.2.1.1. Recepción de la queja o denuncia.

El procedimiento se inicia con la recepción de la queja o denuncia y como se expresó en el Art. 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ésta debe contener los datos que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, de manera que con esta información se configuren y precisen las irregularidades en que incurrió el servidor público, a fin de que el Órgano de Control si así lo considera, realice las investigaciones y determine si hay o no lugar para incoar el procedimiento administrativo disciplinario.

Además las unidades específicamente establecidas para que el público tenga acceso a presentar sus quejas o denuncias de servidores públicos que incumplieron alguna disposición a la que están obligados, deberá en particular verificar que éstas:

- "Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad,
- Que sean imputables a algún servidor público,
- Que sea competencia de la Contraloría Interna ante la cual se presenta la queja o denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, la unidad podrá recibir la denuncia y remitirla de inmediato a la Contraloría Interna de la dependencia o entidad respectiva o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que procedan según corresponda."¹⁴⁵

Cabe indicar que el derecho a presentar las quejas o denuncias tiene su base en la garantía de petición previstas en el Art. 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario." Y el 35 Frac. V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala "Son prerrogativas del ciudadano: ...V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición"; en tanto que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos menciona en el Art.

¹⁴⁵ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 160.

10, el establecimiento de unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Al respecto, es importante mencionar que el derecho de petición "...implica no sólo la facultad de formular peticiones por escrito, de manera respetuosa y pacífica, sino la de obtener un acuerdo sobre ellas, que debe ser comunicado en un breve término al peticionario. Como el de acción, el de petición debe también ser considerado como *facultad jurídica abstracta*, en cuanto existe independientemente del derecho que eventualmente pueda retener el peticionario en relación con lo que se solicita. Habrá que distinguir, en consecuencia, dos posibilidades: 1ª- La de que se tenga derecho a aquello que se pide; 2ª- La de que ese derecho no exista. Pero el derecho a la obtención de lo pedido no debe confundirse con el de petición. Pues no es lo mismo hallarse facultado para pedir algo y obtener una respuesta (favorable o no), que tener derecho a aquello que se pide."¹⁴⁶

Sobre esta materia, cabe indicar la diferencia que existe entre las quejas y denuncias, de manera que se entenderá por las primeras a la manifestación de una persona en la que hace del conocimiento a la autoridad, los actos u omisiones de los servidores públicos contrarios a los principios que rigen el ejercicio de la función pública y que le significan una afectación directa a sus intereses como gobernado; en tanto que para las segundas, se comprenderá a la manifestación realizada por una persona que también pone en conocimiento de una autoridad, los actos u omisiones de los servidores públicos que implican una transgresión al debido desarrollo de la función pública y que no le afecta de forma directa a sus intereses como gobernado.

3.2.1.2. Admisión de la queja o denuncia.

La admisión de la queja o denuncia, depende de que las violaciones en ésta contenida, se ajusten a los preceptos establecidos como obligaciones en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de que hayan al mismo tiempo, violado otras disposiciones jurídicas materia de aplicación de los servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, están obligados a dar cumplimiento.

De igual manera deberán cumplir los aspectos señalados en el punto anterior y que la violación administrativa, sea cometida por el servidor público en el ejercicio de sus atribuciones.

Para admitirse una queja o denuncia, deberán estar soportadas con las pruebas y documentos suficientes para presumir la responsabilidad administrativa del servidor público. Es posible la recepción de una queja anónima, en la que se denuncia a un servidor público que presuntamente ha cometido una o más violaciones relativas a las obligaciones a que están comprometidos a dar

¹⁴⁶ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. (35ª. Ed. Editorial Porrúa. México, D. F. 1984.). Pág. 254.

cumplimiento; la cual debe de considerarse admitida si presenta la evidencia necesaria y suficiente que acredite la posible violación administrativa.

De esta manera, si se cumplen ciertos requisitos, se admitirán las quejas o denuncias, ya sea que éstas, estén debidamente patrocinadas, o bien, se encuentren bajo la calidad de anónimas, tales requerimientos son:

- Que correspondan a uno o más servidores públicos,
- Que exista una posible violación administrativa, de las contenidas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,
- Que no se encuentren prescritas en los términos fijados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,
- Que el servidor público esté bajo la competencia del Órgano Interno de Control y/o de la Secretaría de la Función Pública,
- Que las quejas o denuncias, estén debidamente soportadas con pruebas documentales para presumir la responsabilidad administrativa del servidor público.

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé en el Art. 10 no sólo el establecimiento de las áreas que tramitaran las quejas y denuncias, sino lo requerido para su admisión.

El Órgano Interno de Control por su parte, está facultado para desechar la queja o denuncia, si de la revisión de ésta, se percata que no existen suficientes elementos para incoar el procedimiento administrativo disciplinario al servidor público que presuntamente fue denunciado como probable responsable de la violación administrativa.

3.2.1.3. Ratificación y salvaguardas.

La ratificación consiste en la aprobación o confirmación de lo que se ha dicho o hecho, y la salvaguarda, está relacionada con lo establecido en el Art. 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que indica en el primer párrafo "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."

En lo que corresponde a los servidores públicos que tengan que ver con la tramitación de una queja o denuncia presentada por parte de los quejosos, deberán atender lo prescrito en el Art. 8 Frac. XXI de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece "Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten..." y por lo que corresponde a los quejosos, la ratificación deberá ser efectuada por su

promoviente, de manera que se le otorgarán, las salvaguardas suficientes a fin de evitarle molestias indebidas en la presentación de su queja o denuncia.

Es importante que el quejoso o denunciante aporten los elementos de prueba que acrediten la probable responsabilidad administrativa del servidor público, ya que su colaboración puede facilitar la expedita y rápida actuación del Órgano Interno de Control o de la propia Secretaría de la Función Pública, a fin de fincar con la mayor oportunidad, la responsabilidad que corresponda, según la gravedad, daño, responsable y anomalía incurrida; con objeto de detener la continuación de la violación presentada en su caso, o bien, establecer los correctivos disciplinarios y necesarios; de manera que se inhíba a éste u a otros servidores públicos de ejecutar con sus actos u omisiones, faltas administrativas que dañen la función pública.

3.2.1.4. Investigación de la queja o denuncia.

En esta etapa se procederá a investigar los hechos denunciados, al tiempo que corroborar las pruebas documentales que se acompañaron a la queja o denuncia, así como agregar aquellas que acrediten la violación motivo de ésta, a fin de establecer la conducta irregular en la que incurrió el servidor público.

La importancia de la investigación de la queja o denuncia, está en que ésta debe reportar los aspectos necesarios par determinar la existencia de la violación a las obligaciones del servidor público cometidas en el desempeño de su encargo.

El Órgano de Control, si en el proceso de investigación, determina elementos suficientes para incoar el procedimiento administrativo de responsabilidad, procederá a citar al servidor público para que se le dé a conocer de que se le acusa y en seguida, fijar la fecha para la audiencia respectiva; si en esta investigación se observan nuevos elementos o bien se requiere de un mayor aporte o precisión de los argumentos y hechos denunciados por el quejoso o denunciante, se le podrá solicitar su colaboración, a fin de sustanciar de mejor manera la acusación, y con ello fijar correctamente la anomalía administrativa para incoar el procedimiento administrativo de responsabilidad, o en su caso para desvirtuar la presunta responsabilidad.

En este sentido, debe cuidarse de dar perfecto cumplimiento a los principios de seguridad jurídica y debido proceso, de manera que de encontrarse elementos suficientes de un presunto ilícito penal, deberá darse conocimiento a la autoridad respectiva como lo establece el Art. 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el cual señala que "Si la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera."

La misma Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Art. 20 Señala que "Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

"La Secretaría o el contralor interno podrán comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos a través de operativos específicos de verificación, en los que participen en su caso los particulares que reúnan los requisitos que aquélla establezca."

Cabe señalar que en el procedimiento administrativo de responsabilidad y en cualquier otro en el que se tenga que desahogar un proceso en el que la autoridad solicite información a un particular o bien ésta la proporcione con motivo de algún requerimiento de otra autoridad, se deberán pronunciarse con verdad, en los términos establecidos en el Art. 247 del Código Penal Federal, el cual señala que "Se impondrán de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientos días multa:

"I.- Al que interrogado por alguna autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, faltare a la verdad.

...

III.- Al que soborne a un testigo, a un perito o a un intérprete, para que se produzca con falsedad en juicio o los obligue o comprometa a ello intimidándolos o de otro modo;

IV.- Al que, con arreglo a derecho, con cualquier carácter excepto el de testigo, sea examinado y faltare a la verdad en perjuicio de otro, negando ser suya la firma con que hubiere suscrito el documento o afirmando un hecho falso o alternando o negando uno verdadero, o sus circunstancias sustanciales.

Lo prevenido en esta fracción no comprende los casos en que la parte sea examinada sobre la cantidad en que estime una cosa o cuando tenga el carácter de acusado;

V.- Al que en juicio de amparo rinda informes como autoridad responsable, en los que afirmare una falsedad o negare la verdad en todo o en parte."

Incluso durante la sustanciación del procedimiento, la autoridad competente para dictar la resolución administrativa que corresponda, podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad detectada o bien, de presumirse nuevas responsabilidades en que haya incurrido el servidor público, para lo cual podrá requerir de éste o de cualquier otra autoridad, la información necesaria para descubrir y documentar la realidad de los hechos que se le imputan al servidor público. Además cabe señalar en este último aspecto, que tales autoridades están obligadas a colaborar en lo que se le solicite y sea conducente, so pena de incurrir a su vez en una violación administrativa.

En este sentido, La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Art. 21, Frac. IV establece que "Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

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

Es importante señalar, que previamente al citatorio o durante el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, la autoridad competente y responsable de éste, podrá determinar la suspensión temporal al servidor público de su empleo, cargo o comisión, si esto resulta conveniente para el desarrollo de las investigaciones, sobre este aspecto, el Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el primer párrafo de la Frac. V, señala que "Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad."

En el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, independientemente de las responsabilidades administrativas descubiertas, es posible que se incurran en otras de carácter político, penal o civil; sin embargo, en este procedimiento, cabe mencionar algunos principios derivados del Art. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sirve al respecto lo indicado en la siguiente tesis.

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Octubre de 2002

Tesis: 2a. CXXVI/2002

Página: 475

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE

CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS. El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que pudiera dar lugar una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos ‘...que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones...’; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor; finalmente, que la potestad del superior jerárquico para castigar faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

“Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.”

A fin de observar el procedimiento de quejas o denuncias, se presenta a continuación la secuencia de actividades y su diagrama de flujo, que ilustra de manera secuencial, tales actos que lo implican:

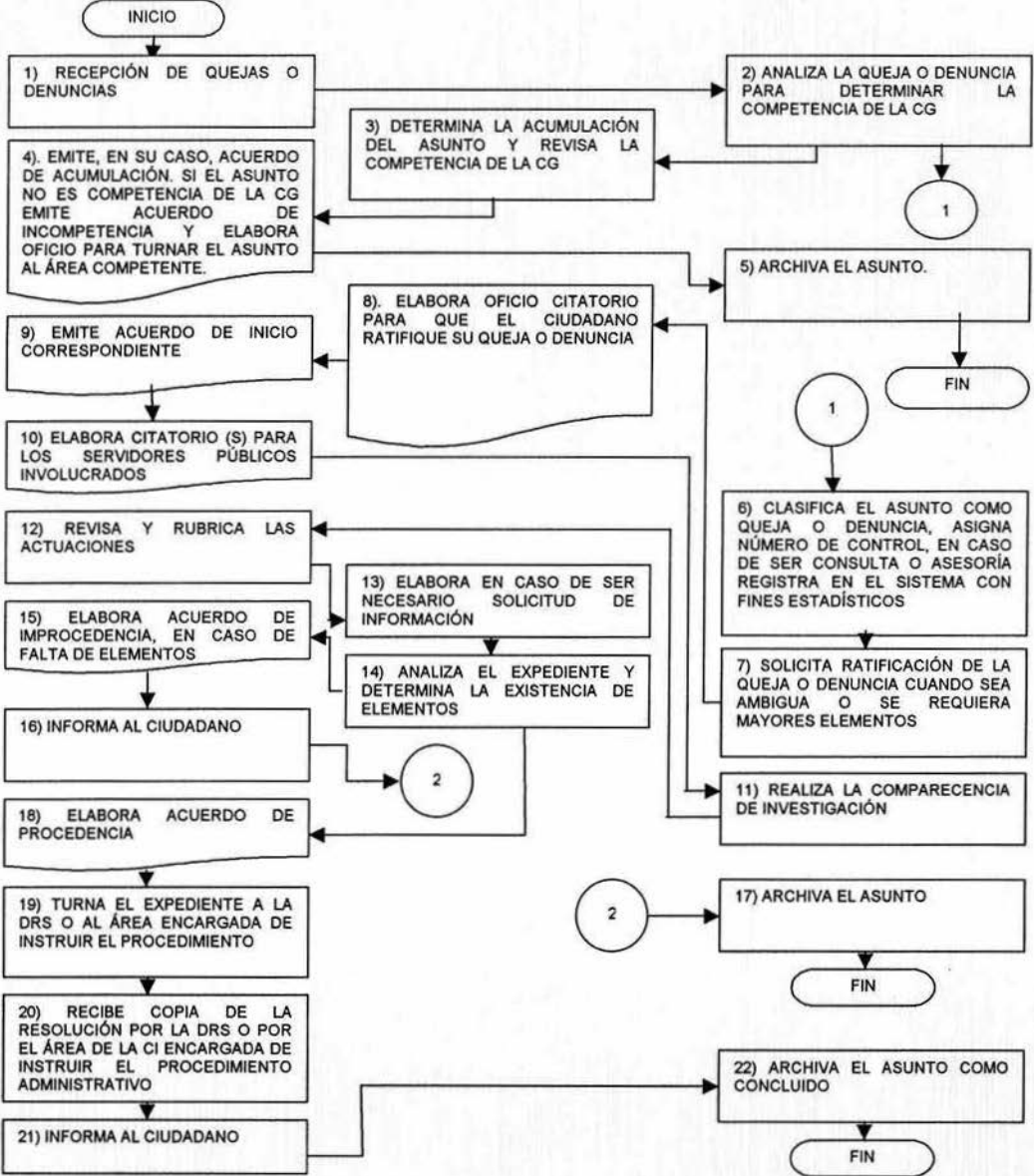
RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES
DIRECCIÓN DE ATENCIÓN CIUDADANA (DAC) O CONTRALORÍA INTERNA (CI) JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL (JUD)	1. Recepciona las quejas o denuncias que presente la ciudadanía.
SUBDIRECCIÓN (SUB)	2. Analiza la queja o denuncia presentada y determina la competencia de la Contraloría General (CG); (Continúa en la actividad 6).
DAC o CI	3. Determina si el asunto es acumulable a otras quejas o denuncias; o bien revisa la determinación de la CG.
JUD	4. En caso de que el asunto presentado no sea competencia de la CG, emite acuerdo de incompetencia y elabora oficio para turnar el asunto a la dependencia o área competente para su trámite. En caso de acumulación, emite el acuerdo correspondiente.
SUB	5. Archiva el asunto, termina el procedimiento.
DAC o CI	6. Clasifica el asunto como queja o denuncia, asignando el número de control respectivo. (En caso de que el asunto sea una consulta o asesoría, el registro en el sistema será únicamente para fines estadísticos).
JUD DAC o CI SUB	7. Solicita la ratificación de la queja o denuncia, cuando ésta sea ambigua o se requiera de mayores elementos para precisar el contenido de la reclamación (Continúa en la actividad 9).
DAC o CI	8. Elabora oficio citatorio para que el ciudadano se presente a ratificar su queja o denuncia.
JUD DAC o CI	9. Emite acuerdo de inicio correspondiente. 10. Elaboro citatorio (s) de comparecencia para los servidores públicos involucrados en la queja o denuncia presentada.
JUD	11. Realiza la comparecencia de investigación.
	12. Revisa y Rubrica las actuaciones realizadas.
	13. Elaboro, en caso de ser necesario, oficio de solicitud de información para lograr el esclarecimiento de los hechos.
	14. Analiza el expediente a fin de determinar la existencia de elementos suficientes para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario (Continua en la actividad 18).
	15. Elaboro acuerdo de improcedencia (Falta de elementos suficientes para determinar una conducta administrativa irregular; prescripción).
	16. Se informa al ciudadano.
	17. Archiva el asunto, termina el procedimiento.
	18. Elaboro acuerdo de procedencia para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario.
	19. Turna a través de oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades administrativas e imposición de sanciones, el expediente, debidamente integrado a la Dirección de Responsabilidades y Sanciones (DRS). Las CI lo turnarán a través del citatorio oficio al área encargada de instruir el procedimiento disciplinario.
	20 Recibe copia de la resolución emitida por la DRS o por el área de la CI encargada de instruir el procedimiento disciplinario.
	21. Informa al ciudadano de la resolución emitida.
	22. Archiva el asunto como concluido.
	Fin del procedimiento.

DIAGRAMA DE FLUJO

SUBDIRECCIÓN

JEFATURA DE UNIDAD
DEPARTAMENTAL

DIRECCIÓN DE ATENCIÓN
CIUDADANA O CONTRALORÍA
INTERNA



El anterior diagrama de flujo, fue tomado del Manual de Procedimiento de Investigación de Quejas y Denuncias de la Contraloría General del Distrito Federal.¹⁴⁷

3.2.2. Segunda Etapa. Procedimiento administrativo disciplinario.

En esta etapa, se destacan los actos procedimentales a cargo de la autoridad incoactora y del presunto responsable de violaciones administrativas, y cuyo procedimiento se establece en el Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para lo cual se presentan los siguientes actos procedimentales:

- **Auto de radicación e inicio.**- Comienza con la citación del presunto responsable de las violaciones administrativas, que siempre será el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones haya efectiva y objetivamente violentado los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, para lo cual se deberá considerar:
 - Las facultades de la autoridad incoactora para iniciar el procedimiento administrativo disciplinario;
 - Las presuntas violaciones administrativas;
 - Las normas administrativas violentadas;
 - El encuadramiento de las violaciones administrativas en alguno o en varios de los preceptos del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
 - Los actos u omisiones que se le imputen al servidor público;
 - La autoridad ante la cual se desarrollará la Audiencia de Ley;
 - El día, lugar y hora en que se llevará a cabo la Audiencia de Ley;
 - El plazo entre la citación y la audiencia deberá ser no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles como los indica el Art. 21 Frac. I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que expresa en el último párrafo "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...", aquí la fecha de citación, deberá considerarse el día en que se le notifica al servidor público;
 - Ponerse a la vista el expediente en que se actúa;
 - Mencionarse que podrá por sí, por medio de un defensor o una persona de su confianza, ofrecer las pruebas que estime pertinentes, respecto de las cuales se acordará su admisión o desechamiento, de conformidad con el Art. 21 Frac. II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, menciona que "Concluida la

¹⁴⁷ CONTRALORÍA INTERNA EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Compendio de Procedimiento Administrativo Disciplinario. Manual de Procedimiento de Investigación de Quejas y Denuncias.* (Gobierno del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades. México Junio del 2000). Pág. 10.

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

- Indicarse que podrá alegar lo que a su derecho convenga, apercibido que de no comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan, instrumentándose al efecto el acta administrativa correspondiente, según lo establece el Art. 21 Frac. I tercer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala “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.”
- Hacerse de su conocimiento que deberá designar domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos en la ciudad en que se actúa, apercibido que de no hacerlo así, las subsecuentes notificaciones, aún las de carácter personal se practicarán por medio de las listas que se fijen en los estrados del Órgano de Control, y
- Solicitarse que en dicha comparecencia exhiba identificación oficial con fotografía vigente.

En este sentido, se presentan a continuación los actos procedimentales que configuran la segunda etapa:

3.2.2.1. Citatorio.

Una vez que se ha realizado la investigación, y si el Órgano Interno de Control o la Secretaría de la Función Pública, cuentan con los elementos suficientes para instruir el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, deberá citar al presunto o presuntos responsables, como lo establece la Frac. I del Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que establece “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.”

Respecto a las disposiciones constitucionales federales que son exigidas, a fin de evitar actos de molestia, será necesario dar cumplimiento debidamente a los requisitos que rigen la actuación de la autoridad competente para llevar a cabo el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, de manera que “Para cubrir los extremos de los artículos 14 y 16 constitucionales, el citatorio deberá contener las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la presunta comisión irregular y permitir de esta forma que el presunto responsable esté en

posibilidades de fundar su defensa, aportando los elementos que le permitan desvanecer la responsabilidad.”¹⁴⁸

En este sentido en el citatorio, se hará saber al presunto responsable el día y hora en que tendrá verificativo, la Audiencia de Ley.

El citatorio, deberá ser efectuado con base en los Arts. 14, 16, 108 primer párrafo, 109 Frac. III y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 21, Frac. I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos. Con lo cual se salvaguarda los principios de seguridad jurídica y de legalidad requeridos en el Estado de Derecho Mexicano, así como se deberá establecer el fundamento para someter a quienes cumplen con el carácter de servidores públicos que en ejercicio de sus funciones efectuaron actos u omisiones que violentaron las disposiciones jurídicas del derecho administrativo. De manera que sólo se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar y cumplir en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

3.2.2.2. Notificación.

Para la notificación, se deberá comunicar al presunto responsable el lugar, el día y la hora en que se llevará a cabo la audiencia, así como la autoridad que la presidirá. Asimismo, es en la notificación donde se le debe dar a conocer al inculpado, la existencia concreta de la posible violación en que incurrió en el ejercicio de sus atribuciones, y los preceptos presuntamente violados de la Ley Reglamentaria de la materia, así como se le dirá además, que tiene el derecho de presentarse a la Audiencia con un defensor que lo asista en la misma.

Es importante mencionar que esta diligencia se llevará a cabo de manera personal, lo cual permite asegurar el conocimiento que el presunto inculpado, debe tener respecto a la posible responsabilidad y de esta manera, permitirle la oportunidad para que se prepare convenientemente a fin de que estructure su defensa; en este sentido el Art. 309 del Código Federal de Procedimientos Civiles, señala al respecto que “Las notificaciones serán personales:

“I.- Para emplazar a juicio al demandado, y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio...”

En la notificación personal, debe realizarse en los términos del Código Federal de Procedimientos civiles, como lo expresa el Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala que “En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en los Títulos Segundo y Tercero de la Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

¹⁴⁸ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 162.

En este sentido el Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala en la Frac. I que "...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..."

En esta fracción, se observa que deberá ser notificado el presunto responsable del incumplimiento de la o las obligaciones señaladas en las veinticuatro fracciones del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, asimismo, deberá ofrecer las pruebas que estime pertinentes en un período posterior, según lo establece el Art. 21 Frac. III de este ordenamiento jurídico, respecto de las cuales se acordará su admisión o desechamiento en el momento procesal oportuno, al tiempo que podrá alegar lo que a su derecho convenga; sin embargo con objeto de lograr que el presunto responsable se presente a la audiencia podrá ser apercibido que de no comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan como lo establece el Art. 21, Frac. I, Párrafo tercero del ordenamiento referido, instrumentándose al efecto el acta administrativa correspondiente.

Además se le debe hacer de su conocimiento al presunto responsable, que deberá designar domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos en la ciudad donde se realiza la diligencia, ya que se le podrá apercibir que de no hacerlo así, las subsecuentes notificaciones, aún las de carácter personal se practicarán por medio de las listas que se fijan en los estrados del Órgano de Control con fundamento en lo dispuesto en las disposiciones aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en esta materia.

Con objeto de lograr acreditar correctamente la identidad del servidor público notificado a la Audiencia de Ley, se le solicitará que en dicha comparecencia exhiba una identificación oficial con fotografía vigente.

Por otra parte, a fin de dejar a salvo sus derechos, es importante señalarle que para los efectos legales a que haya lugar, se hará de su conocimiento que estarán a su disposición en las oficinas del Órgano de Control, los documentos integrantes del expediente en el que se consignan los elementos presuntamente probatorios de su responsabilidad, a fin de que en su oportunidad proceda a su consulta y se

imponga de su contenido. Además debe indicársele que tal expediente lo podrá revisar en días y en un horario establecido para no entorpecer las labores, ni distraer al personal del Órgano de Control.

También, es posible exhortar al servidor público para que se presente a la hora y día señalado, ya que podrá disponerse de los medios de apremio necesarios para cumplir con este mandato constitucional federal.

Es importante señalar que una vez que tiene conocimiento el servidor público de una presunta responsabilidad que ocasionó en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, se interrumpirá la prescripción para conocer, sustanciar y dictar resolución por parte de la autoridad incoactora, para lo cual la siguiente tesis permite ilustrar este aspecto; no obstante que está referida a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es importante señalar que su interpretación permite marcar el término en que se interrumpe la prescripción.

“Novena Época

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Agosto de 2002

Tesis: I.7o.A.178 A

Página: 1347

“PRESCRIPCIÓN PREVISTA POR EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE INTERRUMPE CUANDO SE CITA AL FUNCIONARIO A LA AUDIENCIA QUE REFIERE EL NUMERAL 64 DE LA PROPIA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE AL 13 DE MARZO DE 2002). Del precepto normativo de que se trata, se desprenden las hipótesis siguientes: a) Que las facultades de las autoridades administrativas para imponer las sanciones establecidas en el propio ordenamiento legal prescriben en un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y en los demás casos prescribirán en tres años (fracciones I y II); b) Que el plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o bien, a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos de la conducta considerada como continua; y, c) Que en todos los casos la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la propia ley (último párrafo). Por su parte, la fracción II del último numeral invocado, dispone que la aplicación de sanciones administrativas se hará mediante el procedimiento que refiere en sus diversas fracciones, el que da inicio con la citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor (fracción I). De esa forma, el cómputo de la prescripción se interrumpe con la cita aludida, por ser el primer acto en que la autoridad da a conocer al particular la conducta que se le imputa y el

inicio de un procedimiento de responsabilidades que puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa.

“SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

“Revisión fiscal 687/2002. Titular del Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, por sí y en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 10 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa. “

Cabe indicar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, respecto de la prescripción, establece las facultades para imponer las sanciones en los siguientes términos, según el Art. 34 de la citada Ley “Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

“En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

“La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

“El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños o perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.”

3.2.2.3. Audiencia de Ley.

La audiencia está regulada como garantía en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Art. 14, en su segundo párrafo; de manera que ésta en estricto apego al principio de seguridad jurídica, impone a las autoridades competentes la obligación, ante el servidor público en este caso, de evaluar todos sus actos y omisiones, conforme a las exigencias implícitas en el derecho de audiencia.

De esta manera la audiencia se rige en forma general por “cuatro garantías específicas de seguridad jurídica concurrentes, las cuales son:

- a) un juicio previo al acto privativo;
- b) seguido ante tribunales previamente establecidos;
- c) con el cumplimiento de las formalidades procesales esenciales y,

d) conforme a las leyes vigentes, con anterioridad al hecho.

"La primera de estas garantías específicas se encuentra en la expresión 'mediante juicio', lo que implica que para que un acto sea violatorio de la garantía de audiencia, debe ser precedido de un procedimiento en el cual el sujeto afectado tenga plena injerencia. El juicio puede ser llevado por la autoridad jurisdiccional, administrativa o judicial, según el tipo de bien afectado por la privación. La segunda, relativa a los tribunales previamente establecidos, se refiere tanto a los órganos jurisdiccionales estatales como a las autoridades administrativas. La tercera, referida a las formalidades esenciales del procedimiento, se integra por los derechos de defensa y de prueba que tiene el sujeto afectado. La cuarta y última garantía específica hace referencia a la no retroactividad de las leyes."¹⁴⁹

Sobre las formalidades esenciales del procedimiento, es ilustrativa la tesis siguiente.

"Octava Época

Instancia: TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo II, Parte TCC

Tesis: 550

Página: 333

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. EN QUE CONSISTEN. (ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL). Las formalidades esenciales del procedimiento a las que se contrae el artículo 14 constitucional consisten en la oportunidad que se otorga al quejoso de ser oído en la causa penal instruida en su contra y de probar lo que conviniere a sus intereses.

"TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

"Octava Época:

"Amparo directo 539/92. Fernando Salinas Juárez. 12 de enero de 1993. Unanimidad de votos.

"Amparo directo 527/92. Roberto Quiroz Sánchez. 20 de enero de 1993. Unanimidad de votos.

"Amparo directo 563/92. Fabián Gallegos Herrera. 20 de enero de 1993. Unanimidad de votos.

"Amparo directo 567/92. Pablo Méndez Temoxtle. 26 de enero de 1993. Unanimidad de votos.

¹⁴⁹ *Diccionario Jurídico 2000*. Op. Cit. En DJ2K-266.

"Amparo directo 569/92. Melchor Márquez Antonio. 27 de enero de 1993. Unanimidad de votos.

"NOTA:

Tesis VII.P.J/19, Gaceta número 63, Pág. 57; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI-Marzo, Pág. 144."

En la audiencia, el servidor público presunto responsable junto con su defensor si lo lleva, tendrá la oportunidad de conocer con exactitud las violaciones de las disposiciones jurídicas que violó, y en ésta podrá argumentar lo que a su derecho convenga a fin de desvanecer su responsabilidad; importa mencionar de igual manera que sólo se ventilarán los supuestos de su presunta responsabilidad, según los términos referidos en la citación.

Cabe señalar que en la audiencia puede confesar el reconocimiento de su responsabilidad, respecto a los hechos que presuntamente se le imputan, por lo cual será aplicable el supuesto descrito en el Art. 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala que "Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación."

Como se aprecia, sólo se presenta este supuesto, si derivado de la violación administrativa causada, la sanción correspondería a una de naturaleza económica, proporcionando de esta manera un beneficio que deja a salvo los intereses de la institución del Estado afectado, así como del particular que exige la reparación del daño o indemnización, según sea el caso. Además, se observa la facultad discrecional de la autoridad competente para imponer las sanciones procedentes, de manera que dependiendo de la gravedad de la anomalía incurrida por el servidor público, se optará por la suspensión, destitución o inhabilitación.

Existe obligatoriedad para que los servidores públicos del Órgano de Control completen el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, ya que como los demás servidores públicos, también los adscritos a las áreas de responsabilidades están obligados a cumplir el servicio que tienen encomendados y abstenerse de incurrir en cualquier acto que ocasione la suspensión o deficiencia de dicha actividad, o bien implique un abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión en el ámbito Federal.

La Audiencia de Ley, como se señaló debe llevarse a cabo el día y hora fijada, y en la que "...el presunto responsable, asistido por un defensor, presentará las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará alegatos; en la inteligencia que en la misma solamente se ventilarán los supuestos de responsabilidad, conforme a los términos del citatorio.

"Si el servidor público confesare su responsabilidad, se procederá a dictar la resolución correspondiente, siendo facultad discrecional del Contralor Interno aplicar dos tercios de la sanción económica cuando exista responsabilidad civil, e impondrá la sanción administrativa que corresponda según la gravedad de la conducta."¹⁵⁰ Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula el derecho de permitir la entrega de las pruebas que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, en un plazo de cinco días posteriores a la celebración de la Audiencia,

En la Audiencia de Ley, no podrá inhibirse al declarante de ejercer su derecho a expresarse sobre los hechos que le son propios y que contribuyen a su defensa. En esta Audiencia de Ley, se dejará asentando en acta administrativa, el desarrollo de la Audiencia, y en la que bajo un orden, deberá permitirse el uso de la palabra a quienes en ésta participan.

La Audiencia de Ley, tiene una gran importancia para la defensa del presunto inculpado, ya que es el derecho social por excelencia, en virtud de ser la institución jurídica que permite sin trabas, y de manera explícita, la defensa y otorgamiento de las pruebas que el presunto responsable presenta para desvirtuar la irregularidad administrativa que se le formula.

De esta manera la audiencia es la parte más trascendental del procedimiento administrativo disciplinario, ya que corre a cargo de la autoridad que representa el interés jurídico público y la participación del presunto responsable para desvirtuar las imputaciones que se formulan, y en ésta se satisface la garantía de audiencia prevista en el Art. 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe destacar que en la Audiencia de Ley, la participación del defensor del presunto inculpado que siempre será un servidor público; como lo establece el Art. 21 Frac. I, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; si lo hace bajo una representación voluntaria, ésta puede manejarse a través de un instrumento privado como lo es la carta poder firmada por dos testigos o mediante mandatos verbales cuando comparece ante la autoridad respectiva y a viva voz se lo manifestará; asimismo puede realizarse a través de testimonio notarial, mediante el cual se establezca el mandato correspondiente.

¹⁵⁰ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 162.

Sobre el particular, cabe destacar que cuando se incoa el procedimiento administrativo disciplinario a un servidor público de base, en ocasiones éste solicita al representante del Sindicato, le asista y le represente en la Audiencia de Ley; sin embargo en este procedimiento, la Ley señala la representación de tipo voluntaria y no por mandato de Ley; por lo que el servidor público como persona física, no puede solicitar que se acredite al Sindicato como su defensor, debido a que éste es una persona moral, y por lo tanto no se le puede reconocer la personería, es decir, podrá ser asistido por algún integrante del sindicato, y sólo como representante del presunto inculpado, para que le oriente y proporcione la asesoría jurídica a éste y que además puede por su conducto ofrecer desde luego, las pruebas, presentar alegatos, siempre en defensa del servidor público presunto responsable y no bajo la tutela del sindicato.

Es importante señalar que si el representado no asiste, y su representante legal lo hace acreditándose con carta testimonial, en la cual se establezcan las facultades otorgadas para que lo represente, así como especificando en el poder para obrar y actuar en su defensa en el procedimiento administrativo disciplinario, la Audiencia de Ley correrá sin más trámites; sin embargo, si asiste el representante sólo con carta poder, los órganos internos de control, no le otorgarán legitimidad a tal representación, ocasionando que los actos imputados se den como ciertos, como lo establece el Art. 21 Frac. I, tercer párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Para evitar esta última hipótesis, el servidor público presunto inculpado, en la Audiencia de Ley, podrá ante la autoridad que desahoga tal Audiencia, exhibir y ratificar la carta poder en la cual se otorgan las facultades para que actúe en su representación, o bien establecer a viva voz ante la autoridad, que designa a cierta persona como representante y defensor.

En este sentido, De conformidad con el Art. 21 Frac. I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el presunto inculpado podrá "...rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad...", afirmando o negando los actos u omisiones que se le atribuyen en el pliego de responsabilidades, así como podrá expresar los hechos u actos que ignore por no ser propios.

Cabe señalar que si bien el presunto responsable por sí o por conducto de su representante, considera ciertas las imputaciones, la autoridad deberá analizar los elementos que le sirvan de base respecto a la responsabilidad.

En particular, respecto a las violaciones administrativas a cualquiera de las fracciones del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no viola las garantías de legalidad y seguridad; en este sentido, la tesis siguiente confirma esta situación. Aquí, si bien considera el Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es aplicable para el Art. 8 citado en cuanto al fondo del asunto.

"Novena Época

Instancia Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Julio de 2002

Tesis: 1a. XLVI/2002

Página: 57

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 47, FRACCIÓN XXII, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL PREVER COMO OBLIGACIÓN DE TODO SERVIDOR PÚBLICO, ABSTENERSE DE CUALQUIER ACTO U OMISIÓN QUE IMPLIQUE INCUMPLIMIENTO DE CUALQUIER DISPOSICIÓN JURÍDICA RELACIONADA CON EL SERVICIO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes que las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenidas en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetadas por el legislador, cuando al expedir normas que prevén infracciones administrativas o conductas antijurídicas, especifica sus elementos de manera clara, precisa y exacta a fin de otorgar certidumbre a los gobernados y evitar que las autoridades administrativas actúen arbitrariamente ante la indeterminación de los conceptos. En ese tenor, resulta indudable que la hipótesis contenida en la fracción XXII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos respeta las mencionadas garantías, toda vez que al establecer como obligación de todo servidor público el abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, otorga certeza sobre la conducta que puede constituir un incumplimiento de dicha obligación, pues de manera expresa limita la abstención a actos u omisiones que impliquen incumplimiento de alguna disposición jurídica que tenga relación con el desempeño del empleo, cargo o comisión de dicho funcionario.

"Amparo en revisión 63/2002. Héctor Palomares Medina. 8 de mayo de 2002. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada."

3.2.2.4. Recepción de pruebas.

Cabe señalar que el presunto responsable podrá presentar las pruebas, como lo establece el Art. 21 Frac. II que señala "Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen..." sin embargo para su desahogo, se lleva un cierto orden, que de manera general se presentan en los siguientes actos:

- **Ofrecimiento de pruebas y su admisión en su caso.-** Se presenta por parte del presunto inculcado o representante, el ofrecimiento de pruebas, las cuales deberán estar relacionadas con los hechos motivo de responsabilidad, además

no es admisible una prueba genérica e imprecisa, por lo que es importante relacionarla concretamente con los hechos o actos materia de la probanza.

Asimismo, las probanzas deben ser acordes con la especial naturaleza no jurisdiccional ni contenciosa, ya que es autotutelar el procedimiento administrativo disciplinario, es decir, pretender que en el caso de las pruebas confesionales a cargo del quejoso o denunciante en su caso o incluso de la propia autoridad que incoa el procedimiento administrativo disciplinario, es impropio si se trata de auditores, revisores o directores por ejemplo.

Sobre la admisión de pruebas, lo trascendente de éstas, es que su fin está en desvirtuar la responsabilidad del servidor público, respecto a los hechos o actos controvertidos, de manera que se desecharán, aquellas que no tengan nada que ver con éstos, es decir, la autoridad evaluará en la pruebas que éstas se configuren en su pertinencia, idoneidad y que sean congruentes, con el fin de que la autoridad disciplinaria, esté en condiciones de admitirlas. Es común que la autoridad respecto a las pruebas que se tienen por ofrecidas, acuerde admitirlas o desecharlas en el momento procesal oportuno, en caso contrario, si por su especial naturaleza así se facilita, podrá acordar que las admite o las desecha, para lo cual deberá presentar la motivación y fundamentación respectiva.

- **Desahogo de pruebas.-** Aquí, la autoridad o el servidor público presunto responsable, según se trate del tipo de prueba admitida, deberá considerar los actos o diligencias que permitan su correcto desahogo, es decir, se presentan casos en los cuales la autoridad disciplinaria debe requerir a otra autoridad competente, la exhibición de las documentales que no hayan sido expedidas de manera justificada y oportuna previa solicitud del presunto responsable; de igual manera, se destaca la relativa a la testimonial, en la que el oferente solicite la presencia de testigos de descargo para el día y hora que se acuerde. Sobre este aspecto, corre a cargo del oferente, garantizar la presentación de los testigos tratándose de particulares, no así de servidores públicos.

El desahogo de las pruebas se concreta con el perfeccionamiento, desarrollo o descargo de las pruebas, según el tipo de pruebas por desahogarse, pues pueden ser sencillas o complejas, como por ejemplo las documentales que para el primer caso, por su especial y propia naturaleza no se necesita hacer trámite alguno, en tanto que para la testimonial o pericial, su desahogo, requiere de actividades relativas a la manera, tiempo, forma y lugar para efectuarlas.

- **Presentación de alegatos.-** Si bien en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no se mencionan, en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de responsabilidades administrativas, se establecen las reglas para su presentación.

Los alegatos vienen a ser, la expresión oral o escrita de las consideraciones hechas por el presunto infractor, respecto a sus pretensiones, la cual deberá realizarse una vez agotada la etapa probatoria y antes de que se dicte sentencia.

Esta disposición le permite al presunto inculpado, ofrecer las pruebas sin más limitaciones que éstas estén debidamente reconocidas por la ley y tengan por supuesto, una relación inmediata con los hechos controvertidos.

En este sentido los medios de prueba que deberán ser admitidas si las presenta el presunto inculpado, serán las establecidas en el Art. 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles el cual señala "La ley reconoce como medios de prueba:

- I.- La confesión.
- II.- Los documentos públicos;
- III.- Los documentos privados;
- IV.- Los dictámenes periciales;
- V.- El reconocimiento o inspección judicial;
- VI.- Los testigos;
- VII.- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII.- Las presunciones."

Sobre la revisión de las pruebas en el procedimiento administrativo disciplinario, cabe señalar que deben considerarse todas, procediendo a admitirlas o desecharlas por parte de la autoridad disciplinaria, a fin de no violar los derechos subjetivos de los servidores públicos presuntos responsables, consignados en los Arts. 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sirve de apoyo al respecto, la siguiente tesis.

"Novena Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Diciembre de 2001

Tesis: VI.1o.P.28 K

Página: 1787

"PRUEBAS, LA FALTA DE ESTUDIO DE LAS, RESULTA VIOLATORIA DE GARANTÍAS. La omisión del examen, así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga o niega convicción al material probatorio por el juzgador al momento de emitir una resolución, constituyen vicios que se traducen en violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgredir el principio de legalidad, dada la falta de motivación de la resolución correspondiente, ya que las pruebas aportadas por la partes deben ser valoradas de manera razonada, al momento de dictarse la resolución.

“PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO.

“Amparo directo 273/2001. 12 de julio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretaria: Hilda Tame Flores.

“Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI, febrero de 1993, página 309, tesis II.2o.85 P, de rubro: ‘PRUEBAS, FALTA DE ESTUDIO DE LAS. ES VIOLATORIO DE GARANTÍAS.’”

3.2.2.5. Resolución.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Art. 21 dispone el procedimiento administrativo disciplinario y en particular respecto a la resolución, determina en su Frac. III lo siguiente: “Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

“La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades”.

La resolución, representa la obtención de la certeza jurídica derivada de los elementos que permitieron encuadrar la conducta irregular, la cual violentó algún precepto jurídico de los contenidos en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De esta manera, una vez que la autoridad competente para dictar resolución en el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, “...cuenten con todos los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos legales que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a dictar la resolución definitiva que deberá estar motivada y fundada y en la cual deben expresarse las razones que les permitieron llegar a la conclusión de que la comisión irregular del servidor público se enmarca en las prevenciones de determinados preceptos legales.”¹⁵¹ En este sentido, en la resolución se determina con precisión los preceptos violados en materia administrativa, debido a conductas u omisiones en que incurrió el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; sin embargo, derivadas las conclusiones a que se llegó después de indagar sobre la responsabilidad del servidor público, es posible

¹⁵¹ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 163.

encontrar elementos que se pueden tipificar en alguno o algunos de los preceptos penales del fuero federal o local, por lo que en esta misma resolución se deberá llamar la atención del área jurídica, a efecto de que presente la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público según el tipo de delito y su competencia, así como llevar el seguimiento correspondiente; al tiempo que brindara el apoyo necesario que requiera ese representante de la sociedad civil.

Además la responsabilidad administrativa es independiente, como así lo expresa el Art. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala en su ante penúltimo párrafo que respecto a las responsabilidades, política, penal y administrativa, "Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

En este sentido, como se refirió, puede presentarse la convergencia de que con una misma conducta, se tenga como resultado el acreditamiento de una responsabilidad administrativa y otra u otras como la penal, la política y la civil.

La resolución administrativa, deberá haber considerado la gravedad del ilícito y las pruebas debidamente valoradas, para lo cual existe un período de cuarenta y cinco días hábiles para declararlas. De manera que una vez formulada la resolución la autoridad competente tendrá un plazo de hasta diez días hábiles para notificar al servidor público la resolución determinada. Asimismo, para el caso de efectuar su ejecución, se notificará a su jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad correspondiente, en el que también hay un plazo no mayor de diez días hábiles.

En este sentido, las pruebas aportadas por los servidores públicos sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, deberán ser estudiadas y valoradas, como lo expresa la siguiente tesis.

"Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Noviembre de 1998

Tesis: I.3o.A. J/29

Página: 442

"GARANTÍA DE AUDIENCIA. SE INTEGRA NO SÓLO CON LA ADMISIÓN DE PRUEBAS SINO TAMBIÉN CON SU ESTUDIO Y VALORACIÓN. La garantía de audiencia a que se refiere el texto del artículo 14 constitucional se integra, no sólo admitiendo pruebas de las partes sino, además, expresando las razones concretas por las cuales, en su caso, dichas probanzas resultan ineficaces a juicio de la responsable. Por ello, si la resolución que puso fin a un procedimiento fue totalmente omisa en hacer referencia alguna a las pruebas aportadas por la hoy quejosa, es claro que se ha cometido una violación al precepto constitucional

invocado, lo que da motivo a conceder el amparo solicitado, independientemente de si el contenido de tales probanzas habrá o no de influir en la resolución final por pronunciarse. Tal criterio, que se armoniza con los principios jurídicos que dan a la autoridad administrativa la facultad de otorgarle a las pruebas el valor que crea prudente, es congruente, además, con la tendencia jurisprudencial que busca evitar la sustitución material del órgano de control constitucional, sobre las autoridades responsables, en una materia que exclusivamente les corresponde como lo es, sin duda, la de apreciación de las pruebas que les sean ofrecidas durante la sustanciación del procedimiento.

"TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo en revisión 103/90. Tittinger Compagnie Commerciale et Viticole Champenoise, S.A. 20 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

"Amparo directo 2003/94. Sergio Eduardo Vega de la Torre. 20 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

"Amparo directo 1403/95. Servicio de Autotransporte de la Mixteca, S.A. de C.V. 15 de junio 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada.

"Amparo directo 4233/95. Estafeta Mexicana, S.A. de C.V. 18 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

"Amparo directo 4643/96. Banco Internacional, S.A. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas."

Sin embargo, previendo la existencia de complicaciones en la emisión de la resolución, la Ley permite a la autoridad competente, presentadas estas condiciones, dictar las resoluciones con una ampliación del plazo de cuarenta y cinco días hábiles, es decir, en otro periodo igual en días hábiles, y sólo por única vez, siempre que medie causa justificada de esta autoridad.

En este sentido, agotado el período relativo a la presentación de alegatos, la autoridad disciplinaria, procederá a revisar, analizar las constancias y actuaciones existentes en el expediente del procedimiento administrativo disciplinario respectivo, de manera que deberá relacionarlos con las imputaciones hechas al presunto servidor público, como lo señala el Art. 21, Frac. III.

La autoridad disciplinaria podrá presentar en la resolución las siguientes conclusiones:

- **Que no se cuenta con suficientes elementos para establecer la existencia o no de la responsabilidad administrativa**, lo cual significa que las constancias, pruebas y alegatos presentados por el presunto infractor, son insuficientes para absolverlo, y por lo tanto no se logró imputar la responsabilidad administrativa; por lo que la autoridad disciplinaria deberá ordenar la práctica de investigaciones o diligencias adicionales que le permitan esclarecer el vínculo del servidor público con la presunta responsabilidad; de manera que pondrá en conocimiento al servidor público de esta situación en relación al resultado de las investigaciones y conclusiones acusatorias y deberá citarlo a nueva audiencia, con el fin de que manifieste lo que a su derecho convenga, como lo establece el Art. 21 Frac. IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el sentido de que "Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna. Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias...". En otras palabras, se trata de que lo aportado por el servidor público presunto responsable, resulta insuficiente para absolverlo; sin embargo, la autoridad considera que continúan indicios de la presunta irregularidad administrativa y que deben ser esclarecidas, para lo cual se deberá recurrir a realizar investigaciones complementarias, a efecto de que con los nuevos elementos, la autoridad disciplinaria, esté en condiciones de pronunciarse sobre el fondo de la misma.
- **Que exista una nueva responsabilidad, derivada de los elementos aportados por el presunto responsable**, es decir, de lo aportado por el servidor público, la autoridad disciplinaria, podrá abrir o iniciar otra causa de responsabilidad administrativa, lo cual significa desvincular ésta de la originalmente planteada en el procedimiento administrativo disciplinario; para lo cual la autoridad, acordará el inicio de un nuevo procedimiento disciplinario y que pueden estar incluidas en la resolución que emita con motivo del procedimiento original.
- **Que exista responsabilidad administrativa para otros servidores públicos dada su participación**, más al encontrarse elementos suficientes de su participación en la irregularidad administrativa que se investigó y que no sólo estuvo a cargo del presunto responsable, sino que en ésta, están relacionados otros servidores públicos; disponiendo para ello la autoridad disciplinaria, acciones y diligencias para investigar las que resulten necesarias, a fin de lograr la certeza de la participación de todos los servidores públicos presuntos

responsables; esto significa que se citará a los servidores públicos involucrados en la misma causa del procedimiento administrativo disciplinario de origen, con objeto de establecer de manera equitativa tal participación. Lo anterior es importante, tratándose que de probarse la responsabilidad de éstos, en la resolución se individualizará la sanción según el grado de tal participación en la infracción administrativa.

- **Que existan suficientes elementos probatorios de inculpabilidad del servidor público respecto a la presunta responsabilidad administrativa**, esto quiere decir, que la autoridad disciplinaria, se pronunció en el sentido de no encontrar elementos que vinculan al servidor público con la infracción administrativa. Aquí la resolución absoluta adquiere el carácter de inamovible e incombustible.
- **Que exista responsabilidad administrativa del servidor público considerado originalmente como presunto responsable**, lo cual significa que la autoridad disciplinaria, encontró elementos suficientes para resolver el fondo de la responsabilidad administrativa, y en consecuencia dictará su resolución condenatoria. Esta resolución condenatoria, le da margen al servidor público para que la combata a través de algún recurso que la legislación prevé, las cuales se tratarán en otro apartado, por considerarse inmersos en la tercera etapa del procedimiento administrativo disciplinario.

Cabe señalar que en la aplicación de las sanciones administrativas por la autoridad disciplinaria, éstas se rigen también por el principio constitucional federal de exacta aplicación de la ley que impera en las de carácter penal, aún cuando sean de diversa naturaleza, como es el caso de la materia administrativa, como lo señala la siguiente tesis.

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: 2a. CLXXXIII/2001

Página: 718

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA. La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma

autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.

“Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.”

Por lo que corresponde a la ejecución de las sanciones administrativas, estas se llevarán a cabo de inmediato como lo establece el Art. 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que señala “La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

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

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

Sobre este punto, es ilustrativa la tesis que a continuación se señala, en la cual si bien está referida al Art. 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su contenido es similar al Art. 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en la cual se observa que al ejecutar la resolución de forma inmediata, no se transgrede la garantía de audiencia.

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomó: XII, Septiembre de 2000

Tesis: P. CLII/2000

Página: 41

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS EN RESOLUCIÓN FIRME SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. De conformidad con lo dispuesto en la jurisprudencia 47/95 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: ‘FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.’, la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 de la Constitución Federal estriba en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio del mismo y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa, y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En congruencia con lo anterior, puede afirmarse que el hecho de que el artículo 75 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos disponga que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato, no obstante que, en términos de lo previsto en los diversos artículos 70 y 71 del mismo cuerpo legal, contra la resolución que las impuso proceda recurso de revocación ante la propia autoridad o juicio administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no resulta violatorio de la citada garantía constitucional. Ello es así, por un lado, porque la resolución en la que se imponen las referidas sanciones se dicta conforme a lo establecido en los artículos 64 y 65 de la ley de referencia, después de llevar a cabo un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención y, por el otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones, impuestas una vez seguido el citado procedimiento, no es definitiva, pues en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo que contra la resolución en que se impuso se promueva le sea favorable, de acuerdo con lo señalado en el artículo 70 de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de esas sanciones, razón por la cual aun cuando se haya efectuado la ejecución, no quedan sin materia los mencionados medios de defensa.

“Amparo en revisión 86/2000. Jorge García González. 22 de junio de 2000. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

“El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CLII/2000, la tesis aislada que antecede; y

determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.”

3.2.2.5.1. Sanciones administrativas.

Las sanciones administrativa de los servidores públicos tienen dos finalidades específicas y principales, las cuales son lograr en primer lugar, inhibir al servidor público para que continúe cometiendo con sus actos u omisiones, infracciones administrativas, al tiempo que dé el debido cumplimiento a sus obligaciones, que todo servidor público está comprometido a respetar en el ejercicio de la función pública, y en segundo lugar, reparar el daño o perjuicio causado en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Las normas jurídicas en general, se encuentran ligadas a consecuencias específicas si existe incumplimiento por quienes tienen el deber de observarlas, es decir, “La sanción puede ser definida como *consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado*. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionada por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene un carácter *secundario*, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo incumplimiento representa el supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez de otro supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de *primario*. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza y, consecuentemente, la sanción no puede imponerse.”¹⁵²

En otro sentido la finalidad de los Órganos de Control, es garantizar que las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal, cumplan los objetivos institucionales, en lo que corresponde a la correcta aplicación de los recursos; y en particular, respecto a sus servidores públicos, vigilar que en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se conduzcan bajo los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

De igual manera, es interés general de la sociedad civil, que las conductas irregulares de los servidores públicos en el desempeño de la función pública, sean reprimidas mediante sanciones que desmotiven su recurrencia; por lo que el Legislador, sabedor de la importancia que tiene en la comunidad, el efecto de contar con servidores públicos honorables que garanticen que las contribuciones aportadas al erario, sean ejercidas con el estricto apego a las disposiciones jurídicas y administrativas que las regulan, dispuso en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones que deberán aplicarse en caso del incumplimiento a sus obligaciones.

En este sentido los Órganos de Control, a efecto de asegurarse que sus decisiones no infringen los principios constitucionales federales de legalidad y seguridad jurídica, consignados dentro de los derechos subjetivos de los ciudadanos, debe verificar y comprobar, así como motivar y fundamentar la

¹⁵² GARCÍA MAYNEZ. Op. Cit. Pág. 295.

existencia de la responsabilidad administrativa y los hechos que la configuran en la relación causal con el servidor público sujeto a responsabilidad; para calificar tal conducta, de incumplimiento de sus obligaciones, y de cuya resolución, derivada del procedimiento administrativo disciplinario, lo cual permitirá imponer la sanción o sanciones que logren las finalidades mencionadas al principio de este apartado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Art. 109, Frac. III, establece en su primer y segundo párrafo que "Se aplicarán 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.

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza." Correlativamente las sanciones administrativas tienen también su base constitucional federal en el Art. 113 el cual señala que "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas..."

La Ley Reglamentaria en materia de responsabilidades administrativas por su parte, establece en cinco fracciones del Art. 13, en qué consisten, al señalar "Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

"Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

"En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

“En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

“Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

“La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

En este artículo ya no aparece el apercibimiento como sanción administrativa, debido a la confusión que se presentaba en cuanto a la amonestación. Cabe señalar que en la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y vigente para los órganos del gobierno del Distrito Federal, aún es aplicable el apercibimiento público y privado. Sin embargo, En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se mantiene la esencia de las sanciones administrativas, en su carácter disciplinario, “...puesto que tiende a permitir el correcto funcionamiento del servicio en que se produzca. En este sentido identificamos el contenido de los artículos 109, fracción III y 113 constitucionales, que se refieren a los actos y omisiones de los servidores públicos que atenten el correcto ejercicio de la función pública.

“Para una mayor precisión y delimitación del contenido y naturaleza de las infracciones que cometen los servidores públicos en el ejercicio de su función, más que denominarlas responsabilidades administrativas, utilizando el género, les llamamos responsabilidades disciplinarias, como una especie de aquellas; y las sanciones aplicables, en el mismo sentido, podemos particularizarlas como sanciones disciplinarias.”¹⁵³

En esta sección se presentará y comentará a continuación en que consiste cada una de estas sanciones.

3.2.2.5.1.1. Amonestación privada o pública.

La amonestación debe ser considerada como una prevención, es decir, se trata de una advertencia de que se aplicará una sanción más fuerte si se presentan conductas recurrentes a la realizada en que se violentó los preceptos jurídicos que sancionan el incumplimiento de las responsabilidades administrativas. De manera que se trata de una medida preventiva que tiene por objeto llamar la atención de quien incumplió con su conducta las obligaciones a que está comprometido

¹⁵³ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 116.

realizar. Se puede señalar que esta sanción disciplinaria, es la más leve de todas, ya que sólo busca dejar un precedente de que la conducta u omisión realizada, no fue la correcta y que se espera del servidor público que la cometió, desista de volver a ejecutarla.

A manera de ilustración respecto al término amonestación, el Código Penal Federal, si menciona en que consiste ésta, al señalar en su Art. 42 que "La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere.

"Esta amonestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez." De manera que "Del contenido de esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento."¹⁵⁴

En este sentido, la amonestación corresponde a la primera de las sanciones a que se hace mención en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y en la cual se busca que el servidor público responsable de un acto u omisión que violó los ordenamientos jurídicos que regulan la actividad administrativa y cuya conducta y resultado puede calificarse de leve, permita llamarle la atención para evitar su recurrencia.

Esta sanción, tiene las modalidades de hacerse de manera privada o pública, y las cuales corresponden a la circunstancia establecida de dejar la constancia o no en el expediente laboral del servidor público federal y en los registros del personal sancionado tanto del Órgano del Poder del Estado Federal donde labora, y de la Secretaría de la Función Pública.

La amonestación privada debe entenderse como la llamada de atención realizada de manera verbal, sin que se deje constancia escrita ya que a juicio de la autoridad competente para imponer las sanciones, así lo considera dada la levedad de la infracción administrativa; sin embargo la amonestación pública, se establece cuando esta autoridad según los elementos probatorios, el impacto de los hechos y como una medida correctiva que debe ser tomada en cuenta por los demás servidores públicos, permita evitar su recurrencia como práctica insana al interés público y por supuesto, de la institución donde labora el servidor público sancionado.

Sobre el particular, cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su Art. 24 establece que "Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área

¹⁵⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 125.

de responsabilidades durante el procedimiento a que se refiere este Capítulo constarán por escrito.

“Las sanciones impuestas se asentarán en el registro a que se refiere el artículo 40 de la Ley.” En tanto que el Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que “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...”, se deduce que para la imposición de cualquiera de las sanciones consignadas en el Art. 13 de esta Ley Reglamentaria en materia de responsabilidades administrativas, deberá hacerse en primer lugar mediante el procedimiento señalado y que las actuaciones de éste, deben obrar por escrito; de manera que la amonestación privada falla en su intención principal de hacerla privada; por lo que corresponde hacerlas documentalmente y al ser emitida por la autoridad competente, lo hace por la naturaleza de la actuación en una amonestación pública. Además es menester tener presente que uno de los criterios para evaluar el incumplimiento a los preceptos a que están obligados los servidores públicos de conformidad con el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es precisamente lo consignado en la Frac. V del Art. 14 de esta Ley, en la cual se señala que “Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

“ ...

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones

... ”

“Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

De esta manera, sería difícil tomar en cuenta este criterio, si no existe un antecedente que permita hacer una mejor evaluación en caso de que el servidor público reincida en la falta administrativa. Además si otra autoridad, incluso la laboral, solicitara por sí o para ésta, se presentara como prueba algún antecedente de la conducta del servidor público al que se le sancionó, podría no poderse acreditar la conducta respectiva a la cual recayó una amonestación privada. Cabe señalar que este mismo ordenamiento, señala que debe entenderse por una conducta reincidente.

El Art. 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en su Frac. I, que la autoridad competente para imponerla, deberá considerar que “La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.”

3.2.2.5.1.2. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año.

La suspensión tiene dos sentidos, es decir como sanción por la comisión de infracciones y la suspensión temporal, como una medida de apoyo procedimental, la cual permite efectuar el procedimiento administrativo disciplinario; en este sentido, se encuentra una diferencia en cuanto a su finalidad y respecto a los efectos que éstas tienen.

Primero, es posible determinar que la suspensión como sanción disciplinaria, está determinada en el Art. 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señalada en la Frac. II, en donde establece un período no menor de tres días ni mayor a un año, y la cual podrá ser impuesta de conformidad con el Art. 16, que en su Frac. II indica que será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente.

En lo que respecta a la sanción temporal, ésta se establece como una medida que puede ser usada para permitir el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario, siempre que a consideración de la autoridad resulte conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones. Cabe señalar que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute al servidor público. Por otra parte como ya se vio, si como resultado de la resolución del procedimiento administrativo disciplinario, se determina que es absoluta, o bien porque así lo determinó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá resarcirse al servidor público en sus derechos, al tiempo que se le deberán cubrir los emolumentos que dejó de percibir en el tiempo que duró la suspensión. La suspensión como lo indica el Art. 13 Frac. II de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que deberá ser por un período no menor de tres días ni mayor a un año.

De esta manera, la suspensión temporal está regulada por el Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en lo conducente señala "...V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

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

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

"En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se encontró 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 necesitará la autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

De esta manera, se puede considerar como sanción a la impuesta de manera lisa y llana, por un período no menor de tres días ni mayor a un año, como resultado de una resolución producto del procedimiento administrativo disciplinario, debido a que la suspensión temporal dictada dentro del procedimiento administrativo disciplinario, es una medida procedimental para apoyar el procedimiento, a fin de facilitar las actuaciones en ésta requeridas .

3.2.2.5.1.3. Destitución del puesto.

La destitución del puesto da por terminada la relación de trabajo, cuando sea resultado del procedimiento administrativo disciplinario y en cuyo supuesto el Art. 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Frac. II. Establece que "La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente...", de manera que esta facultad está en consonancia con el ejercicio disciplinario que tiene la autoridad administrativa, al encontrar suficientes elementos, consistentes y competentes para imponerla.

Cabe señalar y distinguir que la autoridad laboral, tiene la facultad para cesar a un trabajador, basada en la Ley Reglamentaria de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Art. 123, es decir, mediante los procedimientos y disposiciones establecidas en la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los

Trabajadores al Servicio del Estado, en tanto que para destituir a un servidor público, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su ámbito de competencia, es una Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General de la República, como lo señalan los Arts. 109, Frac. III y 113. Por lo que la competencia de cada una, permite que sus preceptos deban ser aplicados por la autoridad que corresponda; de manera que en este caso, la autoridad administrativa, según las disposiciones del Art. 16 de la Ley Reglamentaria en materia disciplinaria, proporciona a la Secretaría, al contralor interno o el titular del área de responsabilidades, las facultades para imponer la sanción administrativa y además señala que deberán ser ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, o sea, separa a los entes a quienes está encomendado el procedimiento administrativo disciplinario y a quien la debe ejecutar, a fin de evitar que el órgano sancionador se convierta en juez y parte, otorgando solamente a la autoridad disciplinaria la facultad para instruir el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad. Esto se deriva de que las Leyes Reglamentarias en materia laboral y la disciplinaria, mantienen el mismo nivel y rango para aplicarla a los sujetos que por sus características y situación específica a que se hagan acreedores, será consecuentemente la Ley Reglamentaria que compete aplicar.

Lo anterior, se deriva de que corresponde en el ámbito disciplinario administrativo, la obligación de las autoridades administrativas para identificar y calificar las responsabilidades administrativas, acotando y señalando para ello expresamente, quiénes estarán facultados para llevarlas a cabo en los términos establecidos por el Art. 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir la Secretaría, al contralor interno o al titular del área de responsabilidades, y para su ejecución al titular de la dependencia o entidad correspondiente, a fin de mantener una administración eficaz. Cabe indicar que en cuanto a la aplicación, es posible efectuarla a todos los servidores públicos que no hayan sido nombrados por el Presidente de la República o en su caso, hayan contado con la autorización para ocupar un empleo, cargo o comisión, por la Cámara de Senadores; lo cual acota el procedimiento para notificar a la autoridad que los nombró para dar cumplimiento en su caso, a tal aplicación.

De esta manera, la imposición de las sanciones administrativas están previstas en el procedimiento administrativo disciplinario, con lo cual se deja bajo resguardo el cumplimiento de la debida fundamentación y motivación que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala para todos los actos que puedan representar una molestia a los servidores públicos que hayan incumplido algunas de las fracciones del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos. De forma tal que se guardan las reglas esenciales del procedimiento bajo parámetros de equidad de los actos administrativos disciplinarios.

Cabe apuntar, que los actos administrativos, derivados del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, son actos de naturaleza administrativa y no jurisdiccional y por lo tanto, pueden ser recurridos ante la

autoridad judicial, de manera que "...la resolución que impone cualquiera de las sanciones disciplinarias, como acto administrativo, participa de las características de presunción de validez y de ejecutividad. La validez, como presunción *iuris tantum*, permite que el acto produzca sus efectos mientras no se demuestre que carece de alguno de los elementos exigidos por la ley, lo cual puede efectuarse mediante el recurso administrativo ante la propia autoridad, o a través del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación ..., la ejecutividad del acto administrativo permite su eficacia sin necesidad de que una autoridad diferente lo califique, ya que la fuerza propia del acto autoriza su ejecución."¹⁵⁵ Es importante indicar que el Tribunal señalado, cambió de nombre para denominarse ahora como Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En forma adicional cabe destacar que en la imposición de esta sanción por la autoridad, se sujeta a las normas que regulan el procedimiento administrativo disciplinario y las cuales no se encuentran en contravención con los principios de legalidad y seguridad jurídica como lo ilustra la siguiente tesis.

"Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Septiembre de 2001

Tesis: 2a. CLXXIX/2001

Página: 714

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTÍCULOS 47, 53, FRACCIÓN IV, Y 54, EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetados por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a las que debe sujetarse al ejercer dicha potestad. En ese contexto, es inconcuso que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 47, 53, fracción IV y 54, respeta los referidos principios constitucionales, al fijar el marco legal al que debe sujetarse la autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador impositivo, toda vez que el legislador precisó, con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las

¹⁵⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 134.

sanciones que les corresponden, en términos de lo previsto en sus artículos 47 y 53, además de que en el diverso numeral 54 encausó la actuación de la autoridad administrativa para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, al limitar su atribución mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto. Por tanto, del contenido de tales disposiciones se advierte que el servidor público no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pues los principios rectores que la rigen, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, establecidos en la reforma constitucional a los artículos 109 y 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se encuentran reglamentados y específicamente determinados, a través de un estructurado sistema disciplinario contenido en el indicado precepto 47, cuyo incumplimiento provoca la iniciación del procedimiento respectivo, el que en su caso concluye con la aplicación de sanciones predeterminadas, entre las que se encuentra la destitución a que se contrae la fracción IV del referido artículo 53. Lo anterior pone de relieve, que la facultad conferida a la autoridad sancionadora no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concretizan mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene el citado artículo 54 para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida, especificada como tal en la propia ley.

“Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.”

3.2.2.5.1.4. Sanción económica.

La sanción económica representa la obligación a que se hacen responsables de cubrir los servidores públicos que en el ejercicio de sus atribuciones, incumplen los preceptos establecidos en las veinticuatro fracciones del Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de manera que se encuentran obligados a pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, con una equivalencia a salarios mínimos calculada según la graduación individual que se haga para reparar los daños y perjuicios o por la obtención indebida de los beneficios económicos a costa del patrimonio del Estado Federal, o dentro de éste en el ejercicio de la función pública.

Cabe señalar que la sanción económica, está relacionada con la responsabilidad civil del servidor público, que en su ejercicio dentro de la función pública y como resultado de su conducta infractora, se encuentra obligado a reparar los daños o perjuicios que ocasione, satisfaciendo el servidor público con sus bienes particulares la sanción económica impuesta para reparar el resultado de su incorrecto ejercicio de sus atribuciones.

La sanción económica impuesta al servidor público, para satisfacer los daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos que en el ejercicio de la función pública logró ilícitamente, hace procedente que el Estado Federal, busque su reparación y completa satisfacción a fin de que no salga perjudicado su patrimonio; en este sentido cabe agregar que "...es operante aplicar, en el mismo acto procesal como lo es la resolución, una sanción esencialmente administrativa como la destitución y otra de tipo económica, ya que la naturaleza de las mismas es diferente, en tanto que ésta es de carácter patrimonial y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido, mientras que mediante la imposición de aquella se pide la terminación de los efectos de un nombramiento, sin responsabilidad para el Estado."¹⁵⁶

Respecto a la sanción económica que la autoridad incoactora establezca, cabe apuntar que no necesariamente, deberá establecerse la existencia de que por la gravedad de la falta administrativa en que incurrió el servidor público en el ejercicio de la función pública, ésta puede imponerse sin que se haya presentado un daño, perjuicio o se hayan obtenido indebidamente beneficios económicos, como lo señala la siguiente tesis.

"Novena Época

Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Julio de 1997

Tesis: VI.2o.98 A

Página: 430

"SANCIÓN ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PARA SU IMPOSICIÓN NO SE REQUIERE DAÑO AL FISCO. Es inexacto estimar que la sanción económica prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienda específicamente a resarcir al fisco del daño causado por la conducta reprochable del servidor público, pues tal sanción tiene por objeto tanto sancionar al infractor, como prevenir conductas ilícitas de los funcionarios públicos en general; por tanto, la imposición de dicha sanción no requiere la existencia de un daño al fisco o la obtención de un beneficio patrimonial del infractor, máxime que incurren en responsabilidad administrativa no sólo los servidores públicos que a través de actos u omisiones obstaculizan la

¹⁵⁶ ORTIZ SOLTERO. Op. Cit. Pág. 169.

percepción de impuestos, sino también aquellos funcionarios que actúan con descuido o negligencia en el desempeño de sus funciones.

"SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

"Amparo directo 120/97. Ruperto Castañeda Gómez. 14 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo."

Cabe indicar que las sanciones económicas, tienen el carácter de créditos fiscales, lo cual las hace procedentes para ser reguladas por las normas fiscales, y en consecuencia, el órgano fiscalizador una vez notificado de la sanción económica impuesta al servidor público, será la encargada de cobrar el crédito fiscal a través del procedimiento coactivo de ejecución, con lo cual se logra la efectividad del cobro, para la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la conducta indebida del servidor público en el ejercicio de la función pública.

Las sanciones económicas impuestas como resultado de un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, tienen su base constitucional federal en el Art. 113, que señala "Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

"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." De manera que la imposición de las sanciones económicas, estarán en correspondencia con el beneficio económico y por los daños y perjuicios patrimoniales causados por el servidor público derivado de sus actos u omisiones que originaron un incumplimiento a sus obligaciones, de forma que cualquier otra conducta que no sean éstas, como se indicó en la tesis anterior, será posible establecer cualquier otra sanción administrativa y en su caso la económica, si así lo determina la autoridad disciplinaria.

Respecto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Art. 16, Frac. IV señala que "Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de

responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.” Con lo cual deja clara la intención sancionadora respecto a salvaguardar una administración eficaz, con la que se busca en principio, evitar un incorrecto beneficio personal de los servidores públicos, y en seguida, proteger el patrimonio del Estado.

Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala en su Art. 15 que “Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

“En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

“El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

“Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.”

Este artículo señala de forma congruente, lo preceptuado por el Art. 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que la sanción económica será hasta tres tantos del beneficio, o daño o perjuicio alcanzado con el incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; cuando exista un daño o perjuicio cuantificado económicamente; de manera que se deja a discreción de la autoridad disciplinaria la imposición de esta sanción dentro de un rango que va desde el monto real del beneficio, daño o perjuicio alcanzado hasta el señalado en este artículo de la Ley Reglamentaria. De esta manera, esta discreción permite una graduación en el rango establecido a fin de asegurar la debida individualización de la sanción congruente con la motivación, la cual deberá estar acompañada de la fundamentación respectiva.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a diferencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece para los órganos del gobierno del Distrito Federal, una sanción económica de dos veces el monto del perjuicio o daño económico, no corresponde a lo preceptuado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, haciéndola inconstitucional, ya que no permite una correcta graduación de esta sanción. De manera que a nivel Federal, se elimina esta inconsistencia, y permanece vigente para ser aplicada a los servidores públicos que se hagan acreedores a esta sanción en el Distrito Federal.

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

La inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, es la última de las sanciones que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y cuya intención es privar de manera temporal al servidor público de su ejercicio en la función pública, que por una falta administrativa amerite ser reprendido, con lo cual se busca desmotivar se incurra en conductas indebidas en los órganos de Gobierno Federal.

La inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público está señalada en el Art. 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual es impuesta por alguna falta administrativa, siempre que se cumplan ciertos supuestos, como lo refiere el mismo ordenamiento, al indicar que "... Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

"Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

"En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

"En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

"Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

"La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado."

Con este artículo se hace una distinción entre las faltas administrativas consideradas como graves y las que no lo son; además establece que es aplicable la inhabilitación si existe un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause

daños o perjuicios, para lo cual impone un período que va de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite; y agrega el texto que para este último plazo de inhabilitación, también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

El artículo referido, señala que en el supuesto de que el servidor público incurra en falta administrativa considerada como grave, además de la inhabilitación, se impondrá la sanción de destitución. Además este texto precisa qué conductas deberán considerarse como graves de las referidas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La autoridad administrativa competente para aplicar esta sanción, se encuentra establecida en el Art. 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual señala en la Frac. III que "La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada...", de manera que la imposición de esta sanción administrativa tiene por sí, un carácter eminentemente administrativo, y por tanto, derivado del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, es atacable bajo la regulación administrativa.

Al respecto es ilustrativa la tesis siguiente, que si bien esta ubicada en el marco de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, su criterio, dilucida claramente el alcance en la aplicación por parte de la autoridad sancionadora en los siguientes términos.

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LXII/96

Página: 120

"INHABILITACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS COMO SANCIÓN POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. SU IMPOSICIÓN CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. De la interpretación conjunta de los artículos 1o., 3o., 53, 54 y demás relacionados de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente en mil novecientos noventa y tres, se desprende que las sanciones derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurrir los servidores públicos, excepción hecha de la destitución de servidores incorporados como trabajadores de base, se imponen por resolución de las propias autoridades administrativas, ya sea la Secretaría de Estado encargada del sistema global de control o los superiores jerárquicos de los servidores responsables -titulares de las dependencias o coordinadores de sector-, lo cual conduce a afirmar que la misma regla es aplicable para la inhabilitación, de modo que la expresión empleada por el artículo 56, Frac. V de la

Ley en cita, de que la inhabilitación 'será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente', debe interpretarse referida a la autoridad administrativa, a quien de acuerdo con la distribución de competencias le esté asignada la atribución de imponerla, de acuerdo con los criterios relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que se previenen en la propia Ley.

"Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis."

De igual manera, con el fin de evitar una posible confusión respecto a la aplicación de la inhabilitación como sanción por parte de la autoridad administrativa y la penal, se agrega la siguiente tesis que ilustra convenientemente la competencia de las autoridades en sus ámbitos de aplicación de tales sanciones.

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: P. LIX/96

Página: 127

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, LEY FEDERAL DE SU ARTICULO 56, FRACCIÓN V, QUE ESTABLECE LA INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 21 Y 49 CONSTITUCIONALES. El artículo 56, fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reformado en el año de mil novecientos noventa y dos, al establecer que la autoridad administrativa puede imponer como sanción la inhabilitación para los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, no viola el artículo 21, parte inicial, de la Constitución Federal, porque ésta se refiere a las penas derivadas de la comisión de ilícitos criminales, que deben ser impuestas por los Jueces penales, mas no comprende a las sanciones por infracciones administrativas ni a las derivadas de la responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos por violación a los deberes propios de su función, sanciones estas últimas que se hallan regidas por el Título Cuarto de la Constitución General de la República, que distingue con claridad entre las que pueden imponerse a los servidores con motivo de su responsabilidad penal y las que proceden en caso de responsabilidad administrativa, entre las cuales se establece la inhabilitación. El precepto en examen tampoco viola, por tanto, la distribución de competencias establecida por el artículo 49 constitucional, entre la autoridad judicial y la administrativa, ya que a

la primera se reserva la imposición de sanciones penales, entre ellas la inhabilitación prevista en el artículo 24 del Código Penal aplicable a la materia federal, mientras que, por disposición expresa del Constituyente, a las autoridades administrativas corresponde decretar la inhabilitación de los servidores públicos por causa de responsabilidad administrativa.

"Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis."

La inhabilitación temporal determinada por la autoridad, no debe también considerarse que viola el Art. 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esta medida está estrictamente relacionada con un procedimiento administrativo disciplinario, la cual se toma de conformidad con el Art. 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que es impuesta por alguna falta administrativa, sobre el particular la siguiente tesis ilustra la situación referida en los siguientes términos.

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Junio de 2000

Tesis: P. LXXIX/2000

Página: 35

"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 56, FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE LA INHABILITACIÓN COMO SANCIÓN ADMINISTRATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO, CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL. El artículo 56, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, impuesta como sanción administrativa, será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente, no transgrede la garantía de libertad de trabajo tutelada por el artículo 5o. de la Constitución Federal. Ello es así, porque dicha garantía no debe entenderse en el sentido de que el legislador impida que la autoridad competente tenga facultades para restringir, de manera temporal, la capacidad de un servidor para ocupar un cargo público, pues lo que prohíbe la referida garantía es que se limite a las personas, en forma absoluta, el ejercicio de la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siendo lícitos, imperativo que no se vulnera cuando la ley prevé una sanción por tiempo determinado de acuerdo con la gravedad de la infracción, el monto del daño causado y las demás situaciones

previstas por la propia ley, cuya regulación es necesaria, en virtud de que las garantías individuales no pueden ejercerse en forma irrestricta y sin ningún control cuando se presente la situación de que un funcionario no prestó óptimamente el servicio público, tanto desde un punto de vista jurídico o legal, como moral, en cuanto a la honradez, lealtad e imparcialidad y, en su caso, material en lo que se relaciona con la eficiencia, supuestos que de actualizarse justifican la citada regulación, por ser de destacado interés social que los servidores públicos se conduzcan con estricto apego a las normas que rigen su actuación a fin de asegurar para la sociedad una administración pública eficaz. Además, de conformidad con el precepto constitucional mencionado, la libertad de trabajo no sólo puede vedarse por determinación judicial, sino también por resolución gubernativa, como la dictada por la autoridad administrativa para el efecto de decretar la inhabilitación de los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa.

"Amparo directo en revisión 553/98. Catalina Ávalos Silva. 14 de octubre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, José Vicente Aguinaco Alemán y Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil."

Es importante mencionar que para la aplicación de las sanciones que correspondan en el proceso disciplinario por violaciones a alguno o varios de los preceptos contenidos en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la autoridad deberá considerar en su aplicación individual las consideraciones establecidas en el Art. 14 de la misma Ley que señala "Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

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

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

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

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

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

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

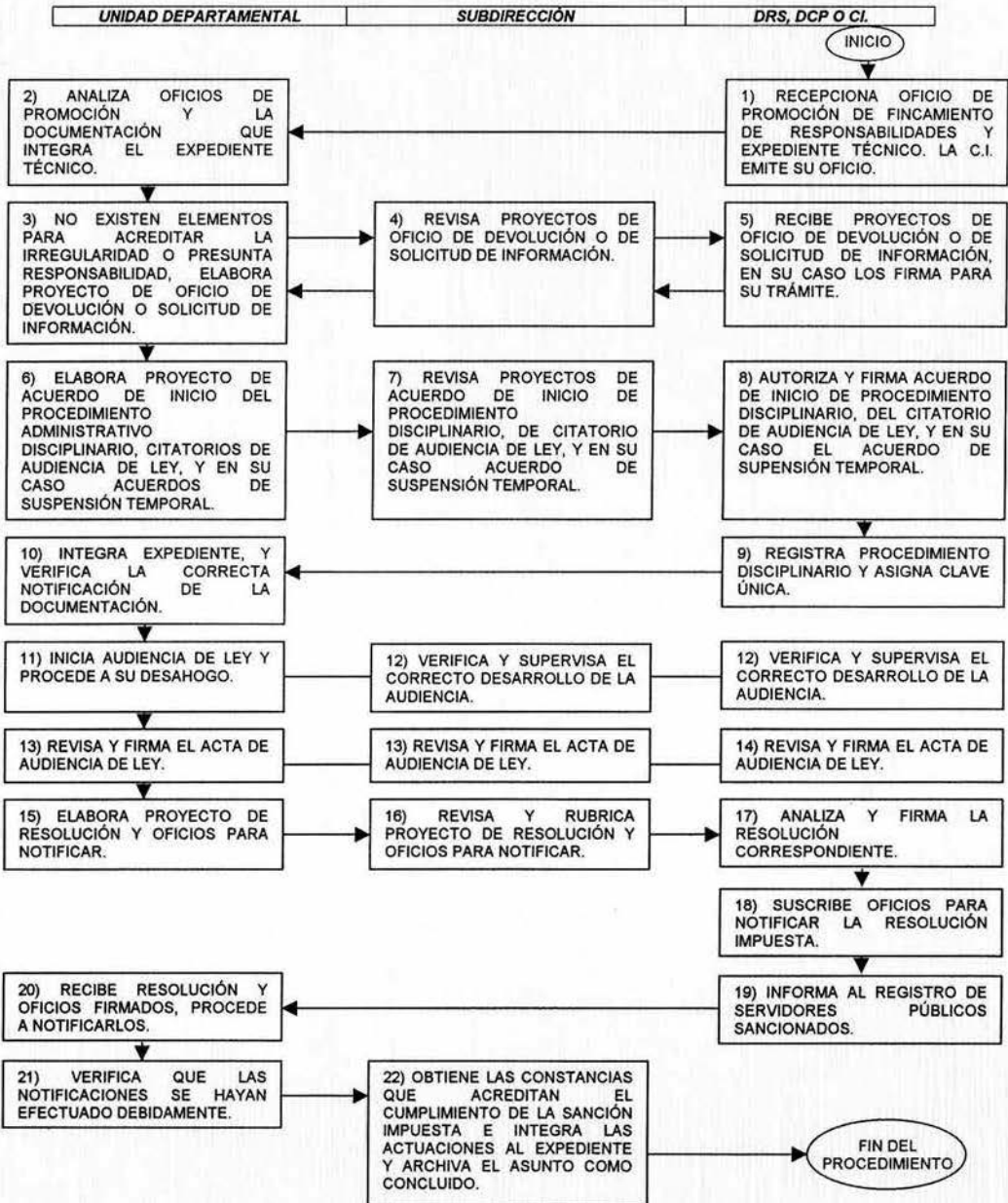
"Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las

obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

A fin de observar el procedimiento administrativo disciplinario, se presenta a continuación la secuencia de actividades y su diagrama de flujo, que ilustra de manera secuencial, tales actos que lo implican:

RESPONSABLE	DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES ACTIVIDADES
DIRECTOR DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONES (DRS), DIRECTOR DE CUENTA PÚBLICA (DCP), CONTRALOR INTERNO (CI) JEFATURA DE UNIDAD DEPARTAMENTAL (JUD)	1. Recepciona los oficios de promoción de fincamiento de Responsabilidades, los expedientes técnicos correspondientes. En el caso de la CI, emite el oficio de promoción de fincamiento de responsabilidades, acompañado del expediente técnico.
SUBDIRECCIÓN (SUB) DRS, DCP o CI	2. Analizan los oficios de promoción de fincamiento de responsabilidades administrativas, y la documentación soporte que integran los expedientes técnicos, que demuestra la irregularidad y la presunta responsabilidad administrativa (Continúa en la actividad 6).
JUD	3. En caso de no existir elementos suficientes para acreditar la irregularidad y la probable responsabilidad administrativa, elabora proyectos de oficio de devolución o de solicitud de información o documentación.
SUB	4. Revisa los proyectos de oficio de devolución o de solicitud de información o documentación, y los rubrica.
DRS, DCP o CI	5. Recibe los proyectos de oficio de devolución o de solicitud de información o documentación, y en su caso los firma para su trámite.
JUD	6. Elabora proyecto de acuerdo de inicio del procedimiento administrativo disciplinario y del citatorio de audiencia de ley, y en su caso del acuerdo de suspensión temporal.
SUB y DRS, DCP o CI	7. Revisa y rubrica el proyecto de acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, el citatorio de audiencia de ley, y en su caso el acuerdo de suspensión temporal.
JUD y SUB DRS, DCP o CI JUD	8. Autoriza y firma el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo disciplinario, el citatorio de audiencia de ley, y en su caso el acuerdo de suspensión temporal.
SUB DRS, DCP o CI	9. Registra el procedimiento disciplinario correspondiente, asignándole una clave única.
JUD	10. Integra el expediente administrativo y verifica que se hayan notificado en tiempo y forma la documentación.
SUB	11. Inicia la audiencia de ley, el día y hora establecido, y procede a su desahogo.
SUB y DRS, DCP o CI	12. Verifican y supervisan el correcto desarrollo de la audiencia de ley.
JUD y SUB DRS, DCP o CI JUD	13. Revisan y firman el acta de audiencia de ley.
SUB DRS, DCP o CI	14. Revisan y firman el acta de audiencia de ley.
JUD	15. Elaboro proyecto de resolución, con base en las constancias y actuaciones que integran el expediente y elabora oficios para notificar.
SUB	16. Revisa y rubrica el proyecto de resolución y oficios para notificar.
SUB	17. Analiza y firma la resolución correspondiente.
SUB	18. Suscribe los oficios para notificar la resolución impuesta.
SUB	19. Informa al Registro de servidores públicos sancionados.
SUB	20. Recibe la resolución firmada y los oficios para su notificación, y procede a notificarlos a los interesados.
SUB	21. Verifica que las notificaciones se hayan efectuado debidamente.
SUB	22. Obtiene las constancias que acreditan el cumplimiento de la aplicación de la sanción impuesta e integra las actuaciones al expediente y archiva el asunto como concluido.
SUB	Fin de procedimiento.

DIAGRAMA DE FLUJO



El anterior diagrama de flujo, fue tomado del Manual de Procedimiento Administrativo Disciplinario de la Contraloría General del Distrito Federal.¹⁵⁷

3.2.3. Tercera Etapa. Vías impugnativas.

Las vías impugnativas representan los medios de control que centran su objeto en verificar que las disposiciones jurídicas sean aplicadas correctamente por las autoridades competentes, lo cual permite desarrollar el imperio del régimen de derecho respecto a la actuación de las autoridades; de manera que se debe partir del principio de legalidad de nuestro sistema jurídico, donde las autoridades solamente estarán facultadas para realizar los actos que expresamente les confiere la Ley, determinando su competencia y atribuciones.

En este sentido, las autoridades administrativas sólo tienen las facultades que las leyes expresamente les confieren, de manera que cuando realizan actos administrativos, éstas deben estar debidamente motivadas y fundadas en alguna disposición jurídica; sin embargo cuando las autoridades competentes dictan una resolución no obstante la buena fe e intención de cumplir las leyes, llegan a cometer errores, dado que son hechas por servidores públicos; por lo que se hace necesario disponer de mecanismos que permitan su revisión para rectificarlas, confirmarlas o revocarlas.

Esto significa que las autoridades públicas, pueden causar daños o afectar la esfera jurídica de quienes están sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario; por tanto las mismas normas previendo tal posibilidad, establecen los mecanismos jurídicos para revisar las resoluciones y corregirlas en su caso, o bien reponer las actuaciones procedimentales que no se ajustaron a la Ley, fin de salvaguardar los derechos de los servidores públicos; con lo cual se fortalece el Estado de Derecho. Tal revisión puede ser realizada por la misma autoridad que las pronunció o por otra cuya competencia garantiza la correcta aplicación de la Ley.

En este sentido, la resolución emitida por la autoridad disciplinaria al concluir el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, puede ser combatida por el servidor público, cuando ésta le cause agravios o considere fue ilegal.

Cabe indicar, que si la resolución fue absolutoria, ésta queda firme e inamovible, es decir, no se acepta recurso impugnativo que ampare derechos subjetivos, ni

¹⁵⁷ CONTRALORÍA INTERNA EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Compendio de Procedimiento Administrativo Disciplinario. Manual de Procedimiento Administrativo Disciplinario*. (Gobierno del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades. México Junio del 2000). Pág. 8.

tampoco intereses jurídicos a terceros, o sea, la Ley no prevé instancia que tutele derechos para someter tal resolución a revisión.

En cambio, tratándose de alguna de las resoluciones establecidas en el Art. 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el servidor público podrá optar por interponer el recurso de revocación ante la propia autoridad que la emitió, o bien, promover directamente el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con los Arts. 25, 26 y 28 de la Ley Reglamentaria referida, o una vez agotadas estas vías ordinarias, interponer el juicio de amparo.

En esta parte, se tratarán los medios de control jurisdiccionales, que permiten ratificar o rectificar las resoluciones de los órganos administrativos, que en ejercicio de sus facultades, pudieran con sus actos afectar los intereses y derechos subjetivos de los servidores públicos involucrados en conductas que infringen las leyes, cuando desempeñaron sus empleos, cargos o comisiones. Aquí se presentarán los principales elementos y consideraciones que las caracterizan, con objeto de disponer de una visión suficiente de su participación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

3.2.3.1. Medios de control jurisdiccionales.

Existen resoluciones judiciales y jurisdiccionales, bajo una concepción general de las funciones públicas que se dan en la organización constitucional federal de nuestro Estado, de manera que si bien en el poder legislativo se crean las normas legales, en el ámbito administrativo, y el judicial, se presenta su aplicación. En este sentido cabe señalar una distinción relativa a los actos administrativos, en donde el órgano aplicador juzga y manda, siendo a la vez parte en la controversia que se presente para su resolución, y en tanto que en el acto jurisdiccional se encuentra quien juzga y manda como un tercero imparcial que no es parte en el conflicto.

De esta manera, la jurisdicción puede entenderse como una potestad donde se le da a un órgano gubernamental el deber atribuido e impuesto para dirimir alguna controversia con trascendencia jurídica y en cuyo procedimiento se aplican las normas sustantivas e instrumentales. En este sentido, la Ley otorga facultades tanto a las autoridades como la Secretaría de la Función Pública, los contralores internos o los titulares de las áreas de responsabilidades, de auditoría, de quejas y de responsabilidades para llevar a cabo actividades que tienen que ver con el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, así como a las autoridades autorizadas para efectuar en su caso, la ejecución de las sanciones administrativas, derivadas de resoluciones jurisdiccionales cuyas atribuciones son determinadas por la competencia que la ley les confiera como lo establece el Art. 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala que "Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los

titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República.”

De esta manera, el término jurisdicción debe considerarse como la facultad otorgada a un órgano del Estado para administrar justicia, por lo que cabe señalar que si bien, la función judicial es propia del Poder Judicial, no significa que los otros dos poderes federales (Ejecutivo y Legislativo) no deban realizar funciones jurisdiccionales dentro de la competencia que la Ley les atribuya; debido a que esta facultad, también está conferida según diversos ordenamientos legales, a entidades o dependencias e incluso expresamente a algunos de sus órganos del Poder Ejecutivo o de los órganos del Poder Legislativo, así como de aquellos órganos del Estado determinados como Autónomos. Es el caso de lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, o bien de las propias disposiciones que crean o regulan a los demás órganos del Estado.

3.2.3.1.1. Recurso de revocación.

El recurso de revocación, representa un medio legal de defensa del que pueden disponer los servidores públicos que fueron afectados en sus derechos o intereses por una resolución administrativa derivada de infracciones administrativas, motivadas por conductas ejercidas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y la cual fue emitida conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con objeto de lograr en los términos legales, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad se pronuncie a través de la revocación, la anulación o lo reforme en caso de encontrarse comprobada la ilegalidad o la inoportunidad de tal resolución.

Es necesario para proceder al recurso de revocación en los términos de los Arts. 25 y 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que indican en el Art. 25 “Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

“Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

En tanto que el Art. 26 señala “El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

“La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

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

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

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

De esta manera para llevar a cabo este recurso, es necesario que se reúnan los siguientes elementos:

- Una resolución administrativa, en la que se impongan sanciones administrativas.
- Que dicho recurso se presente ante la autoridad competente, o sea ante aquélla que la emitió.
- Que el recurso de revocación se presente dentro del término de 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

En cuanto al procedimiento, es preciso cumplir con los siguientes elementos legales:

- Deberá presentarse a través de escrito en el que se expresarán los agravios que el servidor público considera se le causan, anexando la copia de la resolución que se impugna y la copia de la constancia de su notificación, así como las pruebas que considere necesario rendir.
- La admisión de este recurso deberá acordarse una vez que se acredite el acto impugnado, así como la competencia y temporalidad; y en cuanto a las pruebas ofrecidas, se aceptarán o desecharán las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se basa la resolución.
- Deberá analizarse los argumentos presentados por el recurrente, para lo cual se desahogarán las pruebas presentadas, dándoles el valor procedente conforme a derecho, con objeto de establecer si el recurso está o no fundado.
- La valoración de las pruebas implicarán tanto las que obren en el expediente abierto del servidor público, como las que haya aportado el recurrente al presentar el recuso de revocación. Cabe señalar que en la valoración de las pruebas deberán ser observadas las disposiciones sobre la materia en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de responsabilidades administrativas.
- Para determinar la procedencia del recurso de revocación o la confirmación de la resolución impugnada, se deberá realizar el análisis de los agravios formulados por el servidor público, las pruebas presentadas por el recurrente y de la autoridad ante la cual se impugna la resolución.

Como se mencionó, se trata de un recurso que no es obligatorio agotarlo previamente para impugnar la resolución mediante el juicio de nulidad, es decir el servidor público ante una resolución de la autoridad administrativa, derivada de una responsabilidad administrativa, podrá optar por interponer el recurso de revocación o impugnar la resolución administrativa directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo, cabe señalar que "Se trata de un procedimiento bastante ágil, aunque no siempre será posible cumplirlo como lo pretendió el legislador ya que, por el volumen de asuntos y la complejidad particular de los recursos, no en todos los casos es posible que se resuelvan dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción, pero ello no puede afectar la validez de la resolución que se dicte en forma extemporánea, puesto que no es una causa de prescripción, o de caducidad, en su caso, y sólo podría dar lugar a sancionar a los servidores públicos que no cumplan con los plazos, cuando la demora no sea justificable."¹⁵⁸

Es posible en tanto se resuelve la procedencia del recurso de revocación o se confirma la resolución impugnada, suspender la ejecución de la resolución combatida cuando se presenta este recurso y si así lo solicita el servidor público. La suspensión busca interrumpir en forma temporal, que la misma surta efectos, formándose una medida cautelar, la cual deberá acordarse por la autoridad que compete conocer del recurso de revocación.

La suspensión de la ejecución de una resolución emitida, requiere que se cumplan todos los requisitos que establece el Art. 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que indica "La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución recurrida, si lo solicita el promovente, conforme a estas reglas:

"I.- En tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación, y
II.- En tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si concurren los siguientes requisitos:

- "a) Que se admita el recurso;
- b) Que la ejecución de la resolución recurrida produzca daños o perjuicios de difícil reparación en contra del recurrente, y
- c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público."

Si no se cumplen los requisitos señalados en este artículo, se negará por improcedente, la suspensión de la ejecución de la resolución recurrida.

Finalmente, es importante señalar que el servidor público afectado por una resolución administrativa, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o

¹⁵⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 194.

en su caso impugnarla directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; cabe agregar que es impugnabile también ante este Tribunal, la resolución que recaiga al recurso de revocación.

3.2.3.1.2. Juicio de nulidad.

Partiendo de que las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dependen de la Secretaría de la Función Pública, conforme a lo dispuesto por la Frac. XII del Art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el cual señala "A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...XII.- Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría..."

Tal disposición está relacionada con la intención de proporcionar los elementos necesarios para la formulación adecuada de la defensa jurídica de las resoluciones que emiten los órganos internos de control ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un Tribunal Administrativo, es decir es un órgano del Poder Ejecutivo Federal, que tiene una función jurisdiccional en sentido material, con facultades para resolver controversias o litigios suscitados entre los particulares y la Administración Pública Federal. Cabe señalar que constitucionalmente este tipo de Tribunales se encuentran contemplados en la Frac. XXIX-H del Art. 73 y la Frac. IV inciso e) y Art. 122 de la Carta Magna.

Al respecto es importante hacer mención sobre la existencia de dos tipos de Tribunales Administrativos:

- **Tribunales Administrativos de Jurisdicción retenida**, cuyas características principales descansan en que sus dictámenes, son sometidos a la consideración del Jefe de Estado para su decisión final. De manera que no gozan de la autonomía necesaria para connotar sus decisiones como imparciales, pues están sujetos a la voluntad del Jefe de Estado, el cual podría resolver según los intereses políticos más que jurídicos.
- **Tribunales Administrativos de Jurisdicción delegada**, los cuales, no obstante que pertenezcan orgánicamente al Poder Ejecutivo, cuentan con plena autonomía para dictar sus fallos; lo cual implica imparcialidad en sus resoluciones.

Originalmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado (1936) con una jurisdicción delegada en materia fiscal y cuyo nombre era Tribunal Fiscal de la Federación; sin embargo, años después su competencia se amplió, con una mayor ingerencia en las ramas del derecho administrativo, es decir se convirtió en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer además de la materia administrativa, excepto algunas cuya regulación las contiene la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De esta manera, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Art. 11 existen disposiciones que como órgano jurisdiccional, le confiere atribuciones para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas señaladas en las fracciones contenidas en este artículo, dentro de las cuales destacan por supuesto las atribuciones para atender resoluciones que pueden ser impugnadas, y que se caracterizan por ser definitivas. En este sentido, la Frac. III del artículo referido señala que "Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales." Como podrían ser las multas que prevé la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público o la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por constituir créditos fiscales para efectos de cobro, considerándolos como los aprovechamientos según lo establece el Art. 3 del Código Fiscal de la Federación, y respecto a las sanciones administrativas, en particular las económicas, éstas se determinan como créditos fiscales.

En este sentido este Tribunal conocerá de estas sanciones administrativas, como lo refiere la fracción XII de Art. 11 aludido, al señalar que "Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos." Y en concordancia con el Art. 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el cual establece que "En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes.

"El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá otorgar la suspensión cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo anterior.

"No procederá la suspensión de la ejecución de las resoluciones administrativas que se impugnen mediante la interposición del recurso o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de infracciones graves o casos de reincidencia."

Cabe indicar que de conformidad con el Art. 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, existe la opción por parte del servidor público para utilizar alguno de los dos medios de impugnación por la emisión de sanciones administrativas, el cual establece que "Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa."

De esta manera, el juicio de nulidad presentado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "...puede intentarse directamente en contra de la resolución en que se impuso la sanción, cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si usó la vía del recurso, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva el recurso de revocación para promover ante el Tribunal Fiscal en caso de que la resolución sea contraria a los intereses del servidor público sancionado, ya que si impugna la resolución originaria se sobreseerá el juicio de nulidad por improcedente, en los términos de las fracciones VI y II de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación, respectivamente. Por tanto, podemos concluir que la interposición de dicho recurso es optativa para el particular."¹⁵⁹

Respecto al procedimiento contencioso administrativo, éste se encuentra regulado en el Título VI del Código Fiscal de la Federación, el cual contiene las disposiciones jurídicas referidas a la tramitación de los juicios de nulidad, por las resoluciones de los Órganos Internos de Control; el Art. 197 del Código Fiscal de la Federación, señala que el Código Federal de Procedimientos Civiles constituye el ordenamiento jurídico aplicable supletoriamente durante la tramitación del procedimiento contencioso administrativo, al establecer que "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de este Título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este Código..."

Cabe señalar, que la existencia de dos vías de impugnación de las sanciones administrativas, es decir el recurso de revocación ante la propia autoridad que emitió la resolución administrativa en un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, o ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el juicio de nulidad, representan ventajas para el servidor público, en el sentido de que podrá seleccionar el medio de defensa que considere más adecuado, según sus expectativas; sin embargo, se observa un cierto inconveniente, el cual consiste en la falta de uniformidad respecto a los términos para su interposición, pues en el caso del recurso administrativo, corresponde a quince días, en tanto que para juicio de nulidad, es de cuarenta y cinco días.

¹⁵⁹ Ib.

Por lo que respecta a la suspensión de la ejecución de la sanción administrativa, tanto la realizada a través del recurso administrativo de revocación como en el juicio de nulidad, se regula este aspecto, para el primer caso mediante el Art. 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en tanto que para el juicio de nulidad, se presenta en el Art. 227 del Código Fiscal de la Federación. Sin embargo, cabe mencionar que de optarse por el juicio de nulidad, en tanto se interpone la demanda, la autoridad administrativa puede ejecutar la sanción, y he aquí la consecuencia consistente en que no existirá posibilidad legal para suspender la sanción administrativa.

De optarse por interponer el juicio de nulidad, se estará sujeto a las disposiciones establecidas en el Código Fiscal de la Federación, en el sentido de que se deberá atender lo que dice el Art. 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que indica que "Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio."

En cuanto a las partes en el Juicio de Nulidad o Contencioso Administrativo, el Art. 198 del Código Fiscal, establece que son partes en el juicio contencioso administrativo:

- **El demandante.-** Lo será el servidor público que hubiere sido sancionado por incurrir en responsabilidad; sin embargo, también puede ser la autoridad cuando promueva el llamado Juicio de Lesividad.
- **El demandado.-** La autoridad que dicta la resolución impugnada y el particular a quien favorezca la resolución para el Juicio de Lesividad.
- **El titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal.-** Quien dependa la autoridad que dicta la resolución impugnada. Cabe señalar que según el Art. 216 del Código Fiscal de la Federación, cuando existan contradicciones entre los fundamentos de hecho y de derecho dados en la contestación de la autoridad que emitió la resolución impugnada y la formulada por la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado de que dependa aquélla, únicamente se tomará en cuenta, respecto a esas contradicciones lo expuesto por estos últimos. Para las Contralorías Internas, teóricamente no puede presentarse este supuesto, pues de conformidad con Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control cuentan con la representación del Titular del Ramo, y en esas circunstancias la contestación a la demanda puede hacerse en un sólo documento, de donde se desprende

que no podría darse la contradicción prevista por el precepto legal que se comenta.

- **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-** Cuando se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas a través de los convenios de coordinación. Dicha Secretaría podrá apersonarse en otros juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la federación.
- **El tercero.-** El que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, quien cuenta con un término de 45 días para apersonarse en el juicio, después de que se le haya corrido traslado de la demanda.

Respecto a la representación en el Juicio de Nulidad, son:

- **De los particulares.-** Según el Art. 200 del Código Fiscal de la Federación se mencionan las reglas a que se ajustará la representación jurídica de los particulares y en las que no procederá la gestión de negocios y que quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar en la fecha de presentación de la demanda. La representación de los particulares se sostendrá en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante Notario o ante los secretarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- **De las autoridades demandadas.-** La representación de las autoridades, también se encuentra en el artículo referido, la cual corresponderá a la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo. Para las Contralorías Internas, como autoridad se les encomienda la defensa jurídica de sus resoluciones, representando también al Titular de la Secretaría de la Función Pública.

Sobre la demanda de nulidad, ésta debe ser presentada dentro de los 45 días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, y tratándose de resoluciones favorables al particular, la autoridad cuenta con un término de 5 años siguientes a la fecha de la emisión de la resolución, según lo determina el Art. 207 del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte el Art. 208 del Código Fiscal de la Federación, señala qué es lo que debe contener el escrito de demanda, el cual señala que "La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

IV. Los hechos que den motivo a la demanda.

V. Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda..."; por su parte, el Art. 209 del mismo ordenamiento señala los documentos que se deben adjuntar al referido escrito.

La contestación de la demanda tiene un término de 45 días y se conformará del escrito que será la base para oponer la defensa de los intereses de la Dependencia, al tiempo que le permite demostrar jurídicamente que la resolución combatida se encuentra ajustada a derecho.

En este sentido, en la contestación de demanda se harán valer las causales de improcedencia que se configuran en cada caso, aquí se pueden hacer valer incluso en el escrito de alegatos, ya que su estudio es obligatorio por parte del Tribunal y pueden ser analizadas aún de oficio.

En la contestación a la demanda, se presenta el capítulo relativo a la improcedencia del juicio, en el cual se fundamentará la misma.

De considerarse que en el juicio de nulidad, existen causales de improcedencia y sobreseimiento, las cuales están referidas en el Código Fiscal de la Federación en sus Arts. 202 y 203, significa que la demanda puede no lograr lo propuesto, por encontrarse algún impedimento para que el órgano jurisdiccional analice y resuelva el fondo del asunto. De manera que la autoridad responsable, analizará y estudiará con toda atención la demanda, para que en la contestación, considere todos aquellos aspectos que en su caso conduzcan a la improcedencia del juicio, y de esta manera, el Tribunal podrá no entrar al estudio del fondo del asunto planteado en un juicio por existir imposibilidad para hacerlo. Claro está que las causales de improcedencia deben estar plenamente acreditadas, pues de haber duda sobre su actualización o configuración, el Tribunal podrá desestimarlas.

Respecto al sobreseimiento, este procede por desistimiento del demandante, o bien cuando durante el juicio aparezca alguna causal de improcedencia. De igual manera, se da también cuando la autoridad demandada deja sin efectos el acto impugnado, y esto si se presenta hasta antes de que se cierre la instrucción del juicio.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias, si se dictan a favor del servidor público, debe restituirse en el goce de sus derechos, por lo que la Dependencia o Entidad a la que esté adscrito, deberá proporcionárselos, como lo establece el Art. 28 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores

Públicos al establecer que "En los juicios ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los que se impugnen las resoluciones administrativas dictadas conforme a la Ley, las sentencias firmes que se pronuncien tendrán el efecto de revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. En el caso de ser revocada o de que la modificación así lo disponga, se ordenará a la dependencia o entidad en la que el servidor público preste o haya prestado sus servicios, lo restituya en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones impugnadas, en los términos de la sentencia respectiva, sin perjuicio de lo que establecen otras leyes." De esta manera, al servidor público deberá otorgar la totalidad de sus derechos, como pueden ser la reinstalación, el pago de los salarios caídos cuando proceda o de las prestaciones o derechos que haya perdido.

Es importante destacar, que las sentencias favorables al servidor público emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carecen de ejecutividad, no obstante que en éstas se ordenen la restitución de sus derechos ya que "...en el ámbito contencioso administrativo no es posible ejercer acción alguna en contra de la falta de cumplimiento por parte de la autoridad, ya que el recurso de queja ante el Tribunal Fiscal sólo procede en contra del cumplimiento deficiente o en exceso, así como en contra de la indebida repetición del acto.

"También se presenta el caso de que las prestaciones eminentemente laborales, como es la restitución en el empleo y el pago de los salarios caídos caen fuera de la competencia de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa..."¹⁶⁰ debido a que corresponde a la autoridad Laboral y no a la Fiscal, por tratarse precisamente de pretensiones laborales, y en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa además de tener un ámbito autónomo, su carácter es administrativo ya que su función, radica en conocer sobre asuntos de control de la legalidad de los autos, así como de las resoluciones de autoridades administrativas y en este sentido, deberá dentro de su competencia determinar si un acto administrativo cuenta con validez o en cambio, corresponde a la nulidad de sus resoluciones administrativas, y de esta manera, se puede observar que su jurisdicción no es plena ya que sus sentencias, como se mencionó son meramente declarativas y porque, carecen de ejecutividad.

Cabe indicar que en los juicios de nulidad caben dos tipos de recursos de impugnación, los cuales son el de revisión y reclamación, los cuales se explicarán en la siguiente sección.

3.2.3.1.3. Recurso de revisión.

El principio de impugnación consiste en la oportunidad que tienen las partes para combatir las resoluciones que emitan los Tribunales Judiciales o Administrativos, cuando consideren que éstas son ilegales, incorrectas o irregulares y cuyo fin busca que éstas sean revocadas, modificadas o anuladas. Cabe apuntar la

¹⁶⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Pág. 206.

distinción que se debe tener respecto a que existen en este ámbito los llamados remedios procesales y los recursos en estricto sentido; de manera que en los primeros se constituyen como un medio de impugnación de una categoría diversa a la de los recursos, de forma que los remedios procesales representan instrumentos instaurados para llevar a cabo la corrección de los actos o resoluciones ante la misma autoridad, la cual cuenta con facultades para corregir la anomalía; en tanto que los recursos tienen una característica distinta en lo que corresponde a una autoridad diversa para emitir la resolución que corresponda.

En este sentido, dados los recursos, los remedios procesales y los medios de impugnación, será preciso observar la denominación que a cada uno de ellos regule el ordenamiento legal que lo trate. El recurso de revisión resulta ser un medio de defensa, mediante el cual las autoridades demandadas en su caso, pueden impugnar las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales, o bien por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cabe indicar que este recurso no lo podrán promover los actores, pues ellos cuentan con el juicio de amparo directo para impugnar las sentencias que les sean desfavorables.

El Art. 248 del Código Fiscal de la Federación señala que "Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos: ...IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos." De manera que las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento, así como las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad administrativa, a través del escrito presentado directamente ante la Sala regional correspondiente, y se determina que el término para la promoción del recurso es de quince días siguientes al en que surta efectos la notificación de la sentencia respectiva; para lo cual deberá ajustarse a alguna de las fracciones que conforman dicho precepto, dentro de la que destaca la fracción citada, por lo que el recurso será procedente, tratándose de una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En otro sentido, cabe mencionar lo prescrito por el Art. 249 del Código Fiscal de la Federación, que señala "Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo." En otras palabras, cuando el particular que haya promovido un amparo contra la misma sentencia impugnada a través del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado que conozca del juicio de amparo resolverá el recurso en la misma sesión.

Por otra parte, en el caso del recurso de revisión que se presenta de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con ésta, en contra de la resolución de inconformidad que dicte la Contraloría, el cual podrá interponerse según lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, o bien, impugnarla en las instancias jurisdiccionales competentes.

De esta manera, en el Título Sexto, Capítulo Primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se establece el procedimiento para la tramitación del recurso de revisión que se enuncia en el Art. 83 de esta Ley al señalar "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

"En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente."

Cabe señalar que el recurso de revisión es optativo, ya que puede intentarse la vía jurisdiccional que corresponda. De manera que si se opta por este recurso, puede interponerse por las personas que acrediten tener interés jurídico y que resulten afectadas, por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas. Por otra parte, los actos que se combatan, deberán ser aquéllos que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelva un expediente.

Para la interposición de este recurso se dispone de un plazo de 15 días contados a partir del siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación, y en el que el escrito correspondiente se presente ante la autoridad que emitió el acto que se impugne y será resuelto por el superior jerárquico.

El escrito deberá contener el nombre del órgano administrativo a quien se dirige, el del recurrente y el del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el domicilio que se señale para oír y recibir notificaciones; además deberá identificarse debidamente el acto que se recurre, así como la fecha en que se tuvo conocimiento del mismo o se le notificó, para lo cual deberá exhibir una copia tanto de la resolución, como de la constancia de la notificación, y deberán agregarse además las pruebas que se ofrezcan, incluidas aquéllas que acrediten la personalidad del promovente cuando actúe en nombre de otro o de personas morales.

El cumplir con estos requisitos permitirá se admita a trámite el recurso, y para obtener una resolución favorable, ya que el presentar el escrito respectivo fuera

del plazo de los 15 días señalados, puede dar motivo evidentemente a su desechamiento por extemporáneo, quedando de esta manera, firme el acto que se pretendía impugnar.

La suspensión de la ejecución del acto impugnado por otra parte, deberá solicitarse por el promovente, para lo cual es necesario que este recurso sea procedente y no se siga en perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público; además de que con tal solicitud, no se ocasionen daños o perjuicios a terceros, a excepción de que se garanticen éstos para el caso de no obtener resolución favorable. Por lo que corresponde a las multas, el recurrente deberá garantizar por supuesto el crédito fiscal en los términos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

En consecuencia, corresponde a la autoridad acordar el otorgamiento o negación de la suspensión dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso, y en caso de no existir este pronunciamiento, deberá entenderse entonces que se otorga la medida cautelar.

Con la impugnación de este medio de defensa, deberá acompañarse como se mencionó el documento que acredite la personalidad del promovente cuanto actúe a nombre de otro o de personas morales; de lo contrario se desechará luego entonces por improcedente este recurso; de igual manera se presentará esta situación, si el escrito no está suscrito por quien deba hacerlo.

Como todas las resoluciones, las de este recurso deberán ser debidamente fundados en derecho, y además deberán haberse examinado todos los agravios presentados por el recurrente permitiendo dar cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica consignados en los Arts. 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe mencionar, que podrá examinarse de ser el caso, sólo el agravio que desvirtúe la validez del acto impugnado.

Además, la autoridad puede invocar hechos notorios y dejar sin efectos el acto administrativo cuando advierta una ilegalidad manifiesta de éste, aunque los agravios sean insuficientes.

Es importante mencionar que para la formulación de la resolución de este recurso, no se tomarán en cuenta hechos, documentos o alegatos del recurrente, si habiendo podido aportarlos durante el procedimiento administrativo no lo hayan hecho en tiempo y forma; sin embargo, cuando deban considerarse nuevos hechos o documentos que no obren en el expediente original, se manifestará a los interesados esta situación, a efecto de que en un plazo no inferior de cinco días ni superior a diez, formulen sus alegatos correspondientes; al tiempo que presenten los documentos que estimen convenientes.

El resultado de este medio de impugnación, se manifestará a través de una resolución, que podrá pronunciarse para desechar el recurso, o respecto al acto impugnado, confirmarlo, revocarlo total o parcialmente, o bien modificarlo.

3.2.3.1.4. Recurso de reclamación.

El recurso de reclamación se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación en los Arts. 242 al 244, de manera que el Art. 242, señala que "El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate." Este recurso se interpone ante la sala o sección respectiva dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. Cabe destacar que interpuesto el recurso, se corre traslado a la contraparte a fin de que en un término de quince días exprese lo que a su derecho convenga; en tanto que la Sala resolverá el recurso dentro del término de cinco días. En este sentido, el Art. 244 del Código Fiscal de la Federación señala que "Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte."

3.2.3.1.5. Instancia de queja.

Respecto a la instancia de queja, ésta se encuentra prevista en los Arts. 239 y 239 B del Código Fiscal de la Federación, y se presenta como la oportunidad que tiene el actor para hacer cumplir la sentencia pronunciada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o en el caso de repetición de la resolución impugnada o por el exceso o defecto en su cumplimiento. Esta instancia sólo puede promoverse por una sola vez. De esta manera el Art. 239-B del Código Fiscal de la Federación, señala que "En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

"I. Procederá en contra de los siguientes actos:

- "a). La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b). Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad..."

El plazo para cumplimentar las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es de 4 meses, así lo determina el Art. 239 del Código Fiscal de la Federación, segundo párrafo de la Frac. IV, la cual señala que "La sentencia definitiva podrá: ... Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código..." de manera que es después de tal término, cuando el actor podrá intentar la instancia de queja; la cual tiene como consecuencia de la solicitud de la Sala que haya conocido del juicio, el informe justificado que la autoridad tendrá que rendir dentro de 5 días, en que consistió el acto u omisión que provocó la queja.

Cabe indicar que la Sala con informe o sin éste, deberá resolver si incurrió por parte de la autoridad administrativa demanda, en incumplimiento, repetición, exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia. En este sentido, la resolución derivada de la queja podrá proporcionar los siguientes efectos:

- En el caso de repetición de la resolución anulada, la Sala respectiva emitirá la declaratoria correspondiente dejándola sin efectos; al tiempo que prevendrá a las autoridades responsables para que no vuelvan a incurrir en nuevas repeticiones, y deberá enterar al superior jerárquico del servidor público responsable y le impondrá una multa de 30 a 90 días del salario del responsable.
- Tratándose de exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se concederá un plazo de 20 días a fin de que el servidor público responsable cumpla debidamente el fallo, especificando la manera y términos en que deberá efectuarse.
- Si es por la omisión total en el cumplimiento de la sentencia, de igual manera tendrá un plazo de 20 días para ejecutar el fallo; al tiempo que tendrá una multa entre 30 a 90 días del salario del servidor público responsable.

3.2.3.2. Medios de control judiciales.

Dentro de los medios de control de la Constitución General de la República para proteger o tutelar los derechos subjetivos de las personas, destaca el juicio de amparo, el cual representa la última instancia impugnativa de casi todos los procedimientos judiciales, administrativos e incluso legislativos; en este sentido, se trata de la tutela del orden jurídico, establecido para corregir las violaciones de las autoridades, si tales infracciones afectan de manera actual, personal y directa los derechos subjetivos de las personas.

El juicio de amparo surgió en México, como un medio para proteger los derechos subjetivos de las personas, y está consignado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitiendo su instauración cuando se presente una violación realizada por las autoridades públicas, en las que se infrinjan tales derechos.

En los Arts. 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció de manera precisa el reconocimiento expreso de los derechos judiciales de la comunidad mexicana, de manera que aquí se destaca y regula el control constitucional federal, es decir, el medio para controlar los actos de las autoridades para reconocer y dar plena vigencia a la protección de los derechos subjetivos de la sociedad civil, a través de los Arts. 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se regulan de manera específica el juicio de amparo en sus bases esenciales; y se cuenta para ello, de la Ley Reglamentaria en la Ley de Amparo.

En este sentido el Juicio de Amparo, representa la institución procesal por excelencia, no obstante su complejidad, ya que asegura el Estado de Derecho, al proteger el orden jurídico nacional.

3.2.3.2.1. Juicio de amparo.

A efecto de colocar al juicio de amparo en su correcta apreciación, en forma general se destacarán sus principales características, y en seguida, observar su ingerencia en los procesos disciplinarios; para empezar, dentro de los derechos subjetivos tutelados, se pueden señalar cinco categorías en el juicio de amparo:

- El juicio de amparo puede ser solicitado por toda persona que se encuentre en los siguientes supuestos: en peligro de perder la vida por actos de una autoridad; esté detenida sin orden judicial; se pretenda deportar, desterrar, o se encuentre sujeta a penas infamantes como la mutilación, los azotes, los tormentos, la confiscación de bienes, y los actos prohibidos por el Art. 22 de la Constitución General de la República. En este procedimiento es de doble instancia, de conformidad con la Ley de Amparo, es decir en la primera instancia, directamente con los Jueces de Distrito; sin un plazo preclusivo, y el de segunda instancia, mediante el recurso de revisión, el cual deberá ser interpuesto por la parte afectada, principalmente ante los Tribunales Colegiados de Circuito y sólo ante la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se impugna en materia penal la violación del Art. 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El juicio de amparo puede impugnar las disposiciones legales emitidas por el Congreso de la Unión, por las legislaturas de los Estados, por los reglamentos del Presidente de la República o de los gobernadores de los Estados, cuando el afectado considere que tales disposiciones legales están en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (amparo contra leyes); para lo cual acudirá ante un Juez de Distrito reclamando la expedición y promulgación de una ley o reglamento, si el ordenamiento invocado lesiona sus derechos a partir del momento en que entre en vigor (leyes autoaplicativas), o refiriendo a las autoridades que han aplicado en su perjuicio las disposiciones legales combatidas.

En caso de que el Juez de Distrito mediante su sentencia lesione los derechos del afectado, éste puede interponer el recurso de revisión ante el Pleno o

alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien por disposiciones legislativas locales.

De considerarse que la ley o reglamento impugnados contravienen efectivamente a la Constitución General de la República, la sentencia tratará la desaplicación del ordenamiento de que se trate sólo en beneficio del afectado.

- El juicio de amparo o amparo judicial, la impugnación corre por parte del afectado de las sentencias judiciales definitivas ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma; debe impugnarse ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia (si son de mayor importancia) y se tramita en una sola instancia (amparo directo).
- El juicio de amparo o amparo administrativo, promovido cuando se produzca un acto, se pronuncie una resolución o se incurra en omisión, por una autoridad administrativa federal o local, que afecte a un particular y que no exista posibilidad de acudir ante un Tribunal Administrativo, podrá combatirse a través del amparo y de manera inmediata ante un Juez de Distrito, y en segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los Tribunales Colegiados de Circuito.
- El juicio de amparo para proteger a los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria (núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en lo particular). El Juez Federal tiene la obligación de suplir los errores en que incurran los propios campesinos en la tramitación del amparo. En el caso del pequeño propietario agrario, puede interponer el amparo si posee certificado de inafectabilidad o se está en situación similar, el juicio se sigue con los requisitos del amparo administrativo.

El juicio de amparo tiene características específicas y en la Ley de Amparo se aprecian dos tipos de juicios, es decir, "... el *indirecto*, de doble instancia, que se sigue, en términos generales, contra todos aquellos actos de autoridad que no constituyen sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio natural, y cuya primera instancia se lleva a cabo ante los juzgados de distrito, y la segunda, indicada con el recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trate el amparo contra leyes, tratados y reglamentos o contra actos que invadan facultades federales o locales; o ante los tribunales colegiados de circuito, en los demás casos; y el *juicio de amparo directo*, regularmente de una sola instancia, que se promueve, en términos generales, contra actos de autoridad que constituyen sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio natural, amparo que se sigue normalmente ante los tribunales colegiados de circuito. Es pertinente aclarar que sólo para los juicios de amparo indirectos o de doble instancia se regulan en forma específica las etapas de pruebas y alegatos; en los juicios de amparo directos o de una sola instancia, por funcionar como medios de impugnación contra resoluciones definitivas en forma similar al recurso de casación, no se prevén dichas etapas."¹⁶¹

¹⁶¹ FIX-ZAMUDIO y OVALLE FAVELA. Op. Cit. Pág. 69.

En la tramitación del amparo a fin de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación a los peticionarios, éstos pueden solicitar la suspensión de los actos reclamados, deteniendo la actividad de la autoridad demandada, o en su caso puede tener efectos restitutorios como amparo provisional, para el procedimiento de doble instancia, y en una sola instancia en materia agraria.

La sentencia en el amparo puede tener dos efectos:

- Restituir al agraviado en el goce de sus derechos infringidos, restableciendo las cosas al estado anterior (acto reclamado de carácter positivo) y
- El de obligar a la autoridad responsable para que cumpla con lo que el derecho violado exija (carácter negativo).

En este sentido, las autoridades responsables, deberán cumplirla en plazo breve, y si no la cumple, el juez del amparo puede requerirlas o a sus superiores jerárquicos para que den el debido cumplimiento. Si aún así no la cumplen o incurren en repetición o la evaden, se turnará el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que destituya a la autoridad remisa y la consigne a un Juez Federal, o bien si la autoridad tiene inmunidad solicite a los órganos competentes, a efecto de incoar el procedimiento de responsabilidad.

De esta manera, el amparo es un juicio autónomo que se inicia con una demanda, en él existe ofrecimiento, desahogo de pruebas, formulación de alegatos y concluye con una sentencia; y respecto a la litis a resolver, está referida a la violación de derechos subjetivos. Las partes son el quejoso, la autoridad responsable, el Ministerio Público federal y el tercero perjudicado (en algunos casos). De manera que en el juicio de amparo, se busca modificar la sentencia o resolución de las autoridades, constituyendo un medio de impugnación extraordinario.

Cabe señalar que la autoridad puede participar como quejoso (para exigir el exacto cumplimiento de una ejecutoria de amparo) o como autoridad responsable (para prever el cumplimiento de la sentencia y evitar la aplicación de medidas de apremio).

El juicio de amparo en forma general, representa un medio de control de la constitucionalidad federal y de la legalidad. En el primer caso, se basa en el Art. 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al proteger los derechos subjetivos de los gobernados frente a la autoridad, acota el régimen de competencias y soberanía entre los Estados o el Distrito Federal respecto a la Federación y viceversa, y en el segundo caso, se sustenta en el mismo artículo en su Frac. I, al establecer la protección de la sociedad civil frente a la autoridad, cuya correlación se da a través de lo señalado en los Arts. 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con lo cual, se da vigencia a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

En tanto que de manera particular, el juicio de amparo permite que a través de la sentencia, se restituya al agraviado en el pleno goce de sus derechos subjetivos violados, para lo cual buscará colocar las cosas en el estado en que se encontraban antes de la violación.

En este sentido, el juicio de amparo protege derechos subjetivos públicos de los gobernados al ser oponibles a la autoridad del Estado, y de esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los considera derechos fundamentales de la persona. En este orden de ideas, la autoridad debe dar estricto y debido cumplimiento a los requisitos que un acto implique, para otorgar plena garantía de seguridad jurídica cuando lo realice contra el gobernado, a fin de ejecutar acciones constitucionales; lo que conlleva a basar tal acto, en los preceptos legales en su exacto alcance, motivando y fundando tanto los hechos como su competencia y facultades, y de esta forma, hacer vigente la garantía de legalidad.

El Amparo representa una institución jurídica, establecida para dar protección a los derechos subjetivos de los gobernados contra actos de autoridad violatorios o lesivos a éstos, y tiene características como:

- a) "Es procedente sólo a petición de parte, es decir, por iniciativa de la parte cuyos derechos han sido afectados;
- b) Debe existir un agravio personal o directo sobre la esfera jurídica de un sujeto individualizado de derecho, público o privado (persona física o colectiva);
- c) El Amparo es 'definitivo', es decir que éste es procedente, con las excepciones del caso, sólo cuando se han agotado todos los recursos legales disponibles para combatir el acto de autoridad que se impugna;
- d) El Amparo sólo se puede tramitar ante el poder judicial federal, conforme a las leyes (prosecución judicial);
- e) La sentencia sólo puede referirse a los conceptos de violación alegados, existiendo como equilibrio de este principio, el de suplencia de la queja;
- f) Los alcances de la sentencia de Amparo son siempre relativos y sólo alcanzan a las partes que intervienen en el juicio.

"Este último aspecto, connatural al juicio de Amparo, es el que dificulta y hace casi imposible que esta institución, por más que se la fuerce o fuerza (Amparo contra leyes y en general, contra actos de esa misma naturaleza), pueda operar como un medio omnicompreensivo de control de constitucionalidad ..."¹⁶²

Respecto a las partes que intervienen en el juicio de Amparo, destacan los siguientes:

- **El agraviado o quejoso.**- Persona que impugna un acto de la autoridad por considerar que es violatorio de sus derechos subjetivos, también se considera agraviado a la persona del recurrente, la cual al interponer su demanda,

¹⁶² COVIÁN ANDRADE, *El control de la constitucionalidad ...* Op. Cit. Pág. 289.

formula los agravios en relación al acto recurrido. Asimismo, las autoridades como persona moral oficial pueden ubicarse como quejosa, si ejercitan a través de sus funcionarios o representantes legales que designen las leyes, la acción de amparo, por encontrar elementos suficientes para considerar que un acto de autoridad o una ley, afecta sus intereses patrimoniales.

- **Autoridad responsable.**- Órgano del Estado que ejecuta una función pública y es parte contra la cual el quejoso promueve la demanda de amparo por atribuirle un acto violatorio de sus derechos subjetivos. También puede ser la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar una ley, reglamento o tratado internacional o el acto reclamado como lo establece el Art. 11 de la Ley de Amparo.
- **Tercero perjudicado.**- Persona a quien le interesa sostener la legalidad del acto contra el cual se pide amparo, puesto que de ser concedido podría resultarle algún perjuicio, es decir, deberá demostrar con sus argumentos que los actos reclamados por el quejoso no violan sus garantías individuales, y en consecuencia debe negarse el amparo y protección de la Justicia Federal. La Secretaría de la Función Pública, puede actuar como quejosa, autoridad responsable o como tercero perjudicado. El tercero perjudicado, además de ofrecer y desahogar pruebas, podrá formular los alegatos e interponer los recursos que la ley señala a fin de promover el interés que le convenga.
- **Ministerio Público Federal.**- Actúa como vigilante o regulador en el juicio, es decir, procura que el procedimiento y la sentencia se apeguen a la legalidad establecida en la Constitución Federal y en la Ley de Amparo. No actúa como un representante de la sociedad como generalmente lo hace; y no interviene en todos los juicios de amparo, sino en los que considera tienen importancia por instrucciones del Procurador General de la República, y tiene como parte del juicio, la posibilidad de hacer valer todos los recursos que la ley señala. El Ministerio Público, mediante el documento "pedimento" interviene en los juicios de amparo, fija su posición dentro del juicio de manera que puede con sus argumentos y pruebas actuar en favor del quejoso o inclusive de la autoridad responsable, ya que su interés está en que el juicio se conduzca en estricto apego a la legalidad, salvaguardando el respeto a la Constitución General de la República.

Por otra parte, cabe indicar que el amparo contra leyes conforme al Art. 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se interpondrá ante el Juez de Distrito, en tanto que los Arts. 4 y 11 de la Ley de Amparo señala que el amparo únicamente puede promoverse por aquel a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o bien por cualquier otro acto que se reclame; asimismo la autoridad responsable será la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado. De esta manera el amparo, se puede impugnar contra la ley o contra el acto reclamado de la autoridad.

En el amparo contra leyes se ataca un ordenamiento general y abstracto como lo es una ley emitida y aprobada en principio por el poder legislativo; donde la causa principal de la promoción puede ser que la ley o alguno de sus preceptos, se oponga a la Constitución Federal, originando la declaratoria de su inconstitucionalidad por parte del Tribunal de Amparo. De igual manera, los reglamentos expedidos por el Presidente de la República en términos del Art. 89 Frac. I, y los tratados internacionales por constituirse como una ley, son igualmente impugnables en la misma vía. El término para la promoción del amparo contra leyes, conforme al Art. 22 de la Ley de Amparo es de 30 días, contados a partir de que la ley, reglamento o tratado internacional entran en vigor, siempre y cuando sean autoaplicativos (aquellas que con su sola vigencia, afectan la esfera jurídica de los gobernados, sin que se requiera de acto de aplicación alguno por parte de las autoridades). En tanto que el amparo contra leyes heteroaplicativas (aquella ley, reglamento o tratado internacional que no obstante estar en vigor no afecta la esfera jurídica del gobernado, hasta en tanto no sea aplicado por la autoridad), conforme al Art. 21 de la Ley referida, deberá intentarse dentro de los 15 días a partir del día siguiente al del acto de aplicación.

De esta manera, es posible que una ley autoaplicativa no se impugne en el término de 30 días, será posible impugnarla dentro de los 15 días siguientes al en que la autoridad efectúe el primer acto de aplicación, es decir, se tienen dos oportunidades para combatir la ley. Cabe agregar que estos tipos de amparos de conformidad con el Art. 114 Frac. I de la Ley de Amparo, son de la competencia de los Jueces de Distrito en primera instancia, y en una segunda, tratándose del recurso de revisión, el cual compete su conocimiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación según lo establece el Art. 84 Frac. I inciso a) de la Ley referida, así como el Art. 10 Frac. II inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Cabe apuntar que los Tribunales Colegiados de Circuito conociendo en un amparo la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación de un precepto constitucional federal, sin que precisamente dicha inconstitucionalidad se haga valer específicamente como acto reclamado, sino que deviene de su aplicación en la sentencia que se reclama en esa vía, conocerá excepcionalmente en vía de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este sentido, se presentan dos tipos de juicios de amparo, el indirecto y el directo, cuya substanciación y fin son particulares, y que en materia de responsabilidades es preciso conocer, a fin de ver su participación en éstas; de manera que tratándose del juicio de amparo indirecto, de conformidad con el Art. 107 Frac. VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que el amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, así como contra actos que afecten a personas extrañas a juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante Juez de Distrito. El amparo indirecto o amparo binstancial (admite su tramitación en primera instancia ante un Juzgado de Distrito, y en una segunda instancia – mediante el recurso de revisión- ante un Tribunal Colegiado de Circuito y sólo de

manera excepcional tratándose de amparo contra leyes, reglamentos o tratados internacionales –inconstitucionalidad- podrá conocer en revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Art. 114 de la Ley de Amparo presenta la relación de los supuestos de violaciones contra las cuales podrá pedir el amparo ante el Juez de Distrito, las cuales se desarrollan en relación con la Frac. VII del Art. 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las cuales se podrá determinar su procedencia o no del amparo indirecto. Cabe indicar que el trámite procesal comienza con la demanda encausada bajo estricto derecho como lo es el administrativo, en cuya formulación de los conceptos de violación es importante para demostrar la violación de los derechos subjetivos, y es precisamente el Art. 116 de la Ley de Amparo la cual en seis fracciones establece los requisitos que debe reunir la demanda de amparo, y en cuya excepción está la expresión de agravios o conceptos de violación, pues todos los demás se pueden subsanar cuando el juzgador dicta un auto para que se cumpla con el requisito omitido, o en su caso se requerirá la formulación de la aclaración correspondiente.

Los conceptos de violación representan la parte fundamental de la demanda de amparo, pues en ésta se determina la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado; de manera que los conceptos de violación vienen a ser los razonamientos lógicos jurídicos de la parte quejosa expresado en la demanda de garantías, y en las cuales se busca demostrar al juzgador que el acto reclamado es violatorio de garantías.

El Juez deberá examinar la demanda de amparo en su conjunto, por lo que considerará todos los conceptos de violación, y los razonamientos expresados por el quejoso, debido a que estos conceptos pueden estar en cualquier parte del escrito, sólo que se expresen con claridad la causa de pedir y en la que se señale cuál es la lesión o agravio que estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio.

A la demanda de amparo, se debe anexar documentación original o en copia certificada, lo cual implica el relativo a las facultades del promovente cuando actúa como representante del quejoso, los que presentan el acto reclamado, y en su caso de solicitarse, los necesarios para acreditar el derecho a la suspensión del acto reclamado.

Cabe señalar que de no declararse la incompetencia, pueden recaer a la presentación de la demanda:

- **El acuerdo que desecha la demanda por notoriamente improcedente.**- El cual se consigna en el Art. 145 de la Ley de Amparo, es decir, si existe un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, desechará de plano la demanda, sin suspender el acto reclamado.

- **El auto aclaratorio.**- Consignado en el Art. 146 de la Ley de Amparo, se presenta si hubiere alguna irregularidad en el escrito de demanda; si se hubiere omitido en ella alguno de los requisitos establecidos en el Art. 116 de esta Ley, o bien si no se hubiese expresado claramente y con precisión el acto reclamado, o en su caso, no se hubiesen exhibido las copias requeridas según lo señala el Art. 120 de esta Ley.
- **El auto admisorio.**- Consignado en el Art. 147 de la Ley de Amparo, si no se presenta ninguna irregularidad, o bien se aclaró o subsanó convenientemente.

Una vez admitida la demanda de amparo el Juez de Distrito, solicitará a la autoridad responsable el informe con justificación dentro del término de cinco días, aunque ésta podrá ampliarlo hasta por otros cinco si estimara que la importancia del caso lo amerita; con este informe la autoridad defiende la constitucionalidad del acto que se le reclama como inconstitucional.

Respecto al período de pruebas en el juicio de amparo indirecto, el Art. 155 de la Ley de Amparo señala que abierta la audiencia se recibirán, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público, sobre los cuales se dictará el fallo que corresponda; sin embargo se pueden ofrecer pruebas con cierta anticipación a la audiencia; es más, algunas deben ofrecerse con la anticipación como son la testimonial, la pericial y la de inspección. Cabe señalar que según el Art. 150 de la Ley de Amparo que indica que en el juicio de amparo es admisible toda clase de pruebas, a excepción de la de posiciones y las que estén contra la moral o contra el derecho.

Por lo que corresponde a la Audiencia Constitucional, está se presentará con o sin los informes justificados rendidos por las autoridades responsables, salvo que se difiera, si el quejoso amplió la demanda; si se encuentran corriendo los términos para el desahogo de una vista; si faltan constancias de notificación; si aún no se han aportado las constancias requeridas como prueba por alguna de las partes, y éstas soliciten el diferimiento; si no se han desahogado alguna prueba a excepción de la prueba testimonial, o se han objetado como falsos alguno de los documentos presentados.

La audiencia constitucional se compone primeramente de las fases en las que se trata de las constancias de autos; otra relativa al período probatorio y una más para la formulación de alegatos; para pasar enseguida, a la emisión de la sentencia.

El Art. 155 de la Ley de Amparo establece que abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público. al iniciar la audiencia se levantará el acta, después de la intervención de Juez y su Secretario para dar fe de lo actuado, la Secretaría formulará las constancias de autos, para pasar al período probatorio, haciendo de igual manera, la relación de éstas, aportadas por las partes que obran en los autos de las cuales en su caso se procederá a tenerlas por exhibidas y

desahogadas, y de no haber alguna pendiente de desahogar, se cerrará el período probatorio, para comenzar el período de alegatos, los cuales fueron presentados antes de la celebración de la audiencia; aquí se toma en cuenta el pedimento del Ministerio Público Federal si lo presentó en su oportunidad, para que una vez asentado lo anterior, se proceda a dictar la sentencia que corresponda, la cual contiene los resultandos, las consideraciones y los resolutivos, y que guardan una relación con lo establecido en el Art. 77, que marca los aspectos que deben contener las sentencias.

Sobre las sentencias, es importante destacar la seguridad jurídica que se refleja en la firmeza de las sentencias, lo cual significa que se considera a éstas como cosa juzgada, es decir, que no es atacable a través de otro medio de impugnación; y en cuanto a la ejecutoriedad de las sentencias se presenta por ministerio de ley, esto significa que no existe un medio o recurso que permita impugnarla, como es el caso de las dictadas por el Tribunal Colegiado, tratándose de amparo directo, salvo que se presenten conceptos de violación en cuanto a la inconstitucionalidad de una ley o sobre la interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual admite el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por declaración judicial. De igual manera, la ejecutoriedad por ministerio de ley, se da cuando las sentencias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de la interposición del recurso de revisión o bien la que emita la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al mismo recurso, sobre la impugnación de inconstitucionalidad de una ley en amparo indirecto o si se trata de algún caso de excepción que recoge como autoridad máxima en amparo directo, por impugnarse la inconstitucionalidad de una ley o derivada de la interpretación de algún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la ejecutoria por declaración judicial, ésta es emitida por el Tribunal de Amparo, y se presenta cuando la sentencia pronunciada en primera instancia no se recurre en el término correspondiente; o bien, cuando el recurrente de una sentencia se desiste del recurso, antes de la emisión de la resolución respectiva, o también tratándose del consentimiento expreso de la sentencia en cuestión.

Dicho de otra manera, La ejecutoriedad de una sentencia de amparo significa su cumplimiento necesario y exacto, máxime si las autoridades responsables deben realizar actos encaminados a la satisfacción de la ejecutoria; ya que como lo establece el Art. 105 de la Ley de Amparo, están obligadas a dar el cumplimiento debido y oportuno a fin de evitar la separación del cargo y su consignación si se rehúsa a dar cumplimiento a la misma.

Respecto al amparo directo, éste se basa en el Art. 107 Fracs. V y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el que indica que el amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, procederá contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento o al emitirse la sentencia misma. El amparo directo o uninstancial, es llamado también amparo de legalidad, ya que se hace

valer por las violación a los principios de legalidad que consagran los derechos subjetivos, cuando en el procedimiento o en la sentencia misma se hayan violado preceptos legales que regulan el procedimiento o fundan la sentencia, es decir, opera cuando la sentencia se fundó en preceptos legales no aplicables al caso, o tratándose fundadamente de preceptos aplicables y adecuados, el juzgador los haya mal interpretado y consecuentemente en el procedimiento o en la sentencia se hayan alejado de la legalidad.

No hay impugnación de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o tratados internacionales como acto reclamado en específico, sólo puede impugnarse una sentencia definitiva por considerarse inconstitucional la ley, reglamento o tratado internacional que se aplicó, siempre que la inconstitucionalidad de ser el caso se haga valer como un concepto de violación, y en el cual de manera excepcional el amparo directo admite recurso de revisión en una segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ser la única instancia facultada para resolver en última instancia sobre inconstitucionalidad de una ley, reglamento o tratado internacional, y para interpretar algún precepto de la Constitución General de la República.

En el amparo directo se estudia el procedimiento y la sentencia para determinar si efectivamente se ajustan a la ley, luego entonces no se necesita aportación de pruebas, ni llevar a cabo alguna audiencia; de manera que los Tribunales Colegiados se avocan al estudio de los autos de donde deviene el acto reclamado y que la autoridad responsable remite por vía de informe justificado.

Respecto a los requisitos de la demanda de amparo directo, el Art. 166 de la Ley de Amparo los establece, y de los cuales se aprecia que son similares a la demanda en amparo indirecto, salvo que el acto reclamado, siempre estará constituido por una sentencia definitiva dictada por los Tribunales Judiciales, Administrativos o por un Laudo, y también en cuanto a señalar la fecha en que se notificó la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio o la fecha en la que el promovente tuvo conocimiento de la resolución reclamada.

En la demanda de amparo directo, el quejoso está obligado a expresar la ley que en su concepto se aplicó inexactamente, o bien la que se dejó de aplicar siendo ésta de fondo, también tratándose de una sentencia fundada en principios generales de derecho.

El Art. 167 de la Ley de Amparo, establece que con la demanda de amparo deberá exhibirse una copia para el expediente de la autoridad responsable, así como para cada una de las partes en el juicio constitucional, a fin de que la autoridad responsable las haga llegar; al tiempo que las emplazará para que, dentro de un término máximo de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos.

Tanto en el amparo indirecto y como en el directo, es posible hacer uso de la institución de suspensión del acto reclamado, aunque con ciertas particularidades;

no obstante su importancia radica en preservar la materia del juicio de amparo y evitar que a la parte quejosa se le causen daños de difícil reparación.

La suspensión del acto reclamado en amparo directo, se tramita a través de un incidente por duplicado y que corre en cuerda separada al procedimiento de fondo o expediente principal del amparo. De manera que el efecto de otorgar la suspensión provisional, es la de mantener las cosas en el estado que guardan al momento de otorgarse dicha suspensión, hasta que se resuelva el incidente respectivo sobre la concesión o negativa de la suspensión definitiva.

Cabe señalar que en el mismo auto en que se concede la suspensión provisional, el juzgador señalará el día y la hora en que se llevará a cabo la audiencia incidental; al tiempo que ordenará a las autoridades, rindan su informe previo en el término de 24 horas, acompañando una copia de la demanda o de la solicitud concreta de suspensión del acto reclamado por parte del quejoso en su caso.

EL Art. 132 de la Ley de Amparo establece que el informe previo emitido por la autoridad responsable, se concretará a expresar si son o no ciertos los hechos que se atribuyen; al tiempo que determinarán la existencia del acto que de ella se reclama, y de ser el caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado, así como podrá agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión. Cabe señalar que de no presentarse tal informe, los actos se considerarán presuntamente ciertos, independientemente de que el juzgador dada la omisión, podrá imponer una sanción disciplinaria.

En el informe previo, la autoridad puede ofrecer las pruebas y los argumentos jurídicos que estime conveniente para evitar que se conceda la suspensión definitiva del acto reclamado. El término para rendir el informe, se cuenta de momento a momento; sin embargo dado el caso de no presentarse dentro del mismo, no existe impedimento para entregarlo antes de la celebración de la audiencia incidental, por determinarlo así la jurisprudencia.

Es importante destacar que el Art. 124 de la Ley de Amparo establece los requisitos para otorgar la suspensión del acto reclamado, consistentes principalmente en que sea solicitada por el quejoso, que con su otorgamiento, no se ataque el interés social (cuando con el otorgamiento de la suspensión, la sociedad o parte de ella se vea privada de beneficios o bienes), ni se contravengan las disposiciones del orden público (cuando con el otorgamiento de la suspensión se impida el debido ejercicio de las funciones y atribuciones propias de las autoridades, ocasionando precisamente que cumplan con su deber), y que de no concederse, se causen daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso. Tratándose de actos que importan peligro de privación de la libertad o en favor de los menores e incapacitados, la suspensión puede operar de oficio.

3.3. Medios de control administrativos.

El objetivo de los medios de control administrativos, está relacionado con garantizar la realización de la actividad planeada, es decir lograr el resultado proyectado en la calidad, cantidad y en el tiempo previsto, a través de los recursos bajo consideraciones de economía, como bajos costos en insumos y eficientes sistemas y procesos de trabajo. Este objetivo, requiere en cualquiera que sea la actividad en particular efectuada por el Estado, verificar continuamente si en la ejecución de la función pública, se alcanzan convenientemente los objetivos, a través de la aplicación racional de los recursos, en el marco determinado por las funciones y atribuciones consignadas en las diversas disposiciones jurídicas, que obligan a los servidores públicos desplegar su mejor esfuerzo, para alcanzar el bien común de la sociedad civil.

De observarse desviaciones a los objetivos que engloban el ejercicio de la función pública, deberá rectificarse el curso de la acción; en esto consiste básicamente la función del control; sin embargo la tarea del control en las oficinas públicas es mucho más compleja de lo que parece, pues en principio debe considerar que esta función en cuanto a costo, debe ser por regla general, la de menor cuantía respecto a los procesos de línea.

Cabe señalar que si bien, en muchos órganos internos de control de las instituciones del Estado, sus presupuestos son reducidos, la labor que despliegan es muy valiosa si se aprecia su función en tres sentidos básicos:

- Cuando rectifica desviaciones antes o durante los procesos cualquiera que sean y que consumen recursos sin lograr los objetivos institucionales, así como cuando los ratifican si el desempeño es el previsto y correcto;
- Cuando a través de los procedimientos administrativos disciplinarios, desmotivan a través de sanciones administrativas, que los servidores públicos incurran en nuevas faltas administrativas, al tiempo que reponen en más de un tanto el daño o perjuicio causado, y
- Cuando combaten en forma radical y frontal la corrupción, blanco esencial de quienes buscan lograr beneficios particulares contrarios al interés y orden público.

En este sentido, la labor de los órganos internos de control en su función de confirmación de los hechos investigados, se propone informar a los centros coordinadores de la función pública, sobre el grado de cumplimiento de los planes, anticiparse a las posibles desviaciones, de forma que se puedan aplicar oportunamente las soluciones y sanciones para garantizar tal cumplimiento y dejar la base documental en datos e información necesaria para lograr una mejor planeación subsecuente para la asignación presupuestal que además de equilibrada, debe ser racional para alcanzar las metas institucionales.

De esta manera, el enfoque del control administrativo con una perspectiva de anticipación de las desviaciones y rectificadora en los procedimientos

administrativos disciplinarios, es fundamental, ya que si no se actúa con la oportunidad sobre la información recibida ya sea por procesos ya establecidos de revisión y vigilancia en la aplicación de los recursos o mediante quejas o denuncias por irregularidades que en el ejercicio del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos las cometen, no se podrán evitar las desviaciones y/o en su caso, la reparación de los daños y perjuicios causados al Estado, paralelamente a la rectificación de conductas contrarias al interés público, provocando consecuencias nocivas para la sociedad civil en su conjunto.

3.3.1. Quejas y denuncias.

Si bien en el procedimiento disciplinario fue tratada la recepción de las quejas y denuncias, en este apartado se tratarán algunos aspectos relativos al tema, bajo la perspectiva de los medios de control administrativo, es decir, la queja como medio de captación de las irregularidades detectadas tanto por los propios servidores públicos, como por los particulares, respecto a las faltas administrativas que presuntamente fueron cometidas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones y atribuciones.

El procedimiento de investigación de las quejas o denuncias, se deriva de las presentadas por los ciudadanos, que siendo afectados directamente en sus intereses como gobernados, o bien indirectamente de tener conocimiento de actos o hechos que dañan el ejercicio de la función pública, por actos u omisiones de los servidores públicos del Estado que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión.

En este sentido, presentada la queja o denuncia por cualquier ciudadano ante el órgano interno de control, ésta será la responsable de realizar la recepción, análisis, investigación y seguimiento de éstas, a fin de determinar su procedencia o improcedencia; para lo cual efectuará sin dilación el acuerdo de inicio de la investigación, o en su caso del procedimiento administrativo disciplinario, y de ser necesario, solicitará la ratificación de la queja o denuncia; pasando a emitir los citatorios correspondientes, para continuar con las comparecencias que permitan dilucidar y concretar la presunta falta administrativa en que incurrió el servidor público en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, y de esta manera, declarar el acuerdo de procedencia en su caso.

Cabe señalar que las actuaciones del Órgano de Control, se iniciarán a instancia de la parte interesada, no requiriendo de formalidad alguna, es decir la presentación de la queja o denuncia, puede ser por escrito o verbal, es más, se puede dar entrada a las que se presenten vía telefónica o bien a través de internet, considerando para ello la ratificación procedente. Es claro para estos órganos, que las quejas o denuncias presentadas de manera anónima, de mala fe o temeraria, no tendrán el peso necesario para realizar la investigación. Por otra parte es común, dada la participación ciudadana cada vez más activa, que se

presenten quejas y denuncias de manera simultánea, lo que implica que los asuntos se acumulen para su trámite en un solo expediente.

Los órganos internos de control, de encontrar improcedente una queja o denuncia, ya sea porque los hechos, actos y servidores públicos son inexistentes o bien no se identifiquen o correlacionen, se declararán improcedentes y por tanto, estos asuntos se archivarán en el expediente respectivo.

En el caso de resultar procedentes las quejas o denuncias, el Órgano de Control, procederá a realizar el procedimiento administrativo disciplinario contra los servidores públicos que cometieron las faltas administrativas 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.

Cabe señalar, que para efectuar la comparecencia, ésta se realizará en un plazo no menor de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al que sea notificado el servidor público, y en la misma se le hará saber el nombre del quejoso o denunciante, la presunta irregularidad objeto de la queja o denuncia y sobre todo la indicación de que se trata de una investigación. Cabe señalar que la investigación es una fase previa al inicio del procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, el cual será procedente de confirmarse plenamente las faltas administrativas, es decir, el procedimiento que recae en la queja o denuncia, busca confirmar o no la existencia de irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, y de estar acreditada la falta, entonces se procederá a incoar el procedimiento disciplinario.

En la comparecencia el servidor público, podrá manifestar libremente todos los aspectos relacionados con los hechos que se investigan, y cuando termine, se le deberá proporcionar una copia de su declaración.

En el proceso de investigación, de ser necesario, el Órgano de Control podrá solicitar la información o confirmación pertinente de las autoridades para mejor proveer el procedimiento a fin de lograr el esclarecimiento de los hechos, motivo de la queja o denuncia.

En este sentido, las quejas o denuncias que presentan los ciudadanos, configuran un eficaz medio de control social, que permite vigilar el comportamiento de los servidores públicos apegado a las normas, y que cuando cometen faltas administrativas que afectan los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, permitirá a los órganos de control, iniciar la investigación a través de la comparecencia respectiva como se mencionó, para reunir los elementos necesarios a fin de declarar la procedencia por la presunta responsabilidad, con lo cual, se estará en condiciones de incoar el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, en los términos del Art. 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.3.2. Investigaciones.

En materia de situación patrimonial de los servidores públicos, de conformidad con el Art. 41 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública, podrá llevar a cabo las investigaciones o auditorías necesarias para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos. En particular, éstas se llevarán a cabo cuando se presuma que existen elementos o datos suficientes que muestren un posible incremento notorio en el patrimonio de un servidor público que no corresponda a los ingresos lícitos que pudiera tener. Esta Secretaría, deberá proceder con la debida fundamentación y motivación, a elaborar el acuerdo que permita citar al servidor público para que manifieste lo que a su derecho convenga, según lo dispuesto en el Art. 42 de esta Ley.

El artículo referido señala que deberá citarse personalmente al servidor público y se le deberá poner en conocimiento sobre los hechos que motivan la investigación; además se le informará sobre las incongruencias detectadas respecto a los bienes que integran su patrimonio. De esta manera, se le citará dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, para que formule las aclaraciones pertinentes y la Secretaría emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.

Cabe señalar que contra la práctica de esta notificación, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, a través del escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, al tiempo que dispondrá de un plazo similar para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga. Sobre este punto, desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

Es importante referirse a la facultad de la Secretaría, para llevar a cabo las investigaciones o auditorías en los términos establecidos por el Art. 41 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las cuales sólo son aplicables al servidor público mientras desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

En otro aspecto se describe en el Art. 43 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que la Secretaría de la Función Pública, tiene las facultades para solicitar a otras autoridades, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, a fin de constatar la evolución del patrimonio de aquéllos, de acuerdo con los ingresos obtenidos. Esta Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece una restricción, en el sentido de que nada más el titular de ésta o sus Subsecretarios, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.

De encontrarse una variación importante en la relación de los ingresos obtenidos por el servidor público y su patrimonio, que no se pueda justificar su procedencia lícita, en términos del Art. 46 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría de la Función Pública hará la declaratoria al Ministerio Público, sobre los bienes que se consideran propios, los de las personas a que se refiere el Art. 43 de la Ley referida, y aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión por motivos del mismo.

De esta manera, las investigaciones o auditorías que practique la Secretaría de la Función Pública respecto al incremento sustancial de un servidor público, representa de igual manera, un sistema de control administrativo, que permite vigilar que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se condujo según se lo permitió su ingreso; es obvio que puede tener otros ingresos provenientes de negocios particulares en los que tenga alguna participación, por lo que se le permitirá demostrarlo; sin embargo de no ser el caso de demostrar su procedencia lícita, se tiene la facultad de denunciarlo ante el Ministerio Público, para que éste en el ámbito de su competencia, efectúe las indagatorias pertinentes y proceda según el resultado de sus investigaciones. Es así que las investigaciones o auditorías aludidas, se convierten en un medio de control que vigila el comportamiento y evolución patrimonial de los servidores públicos, al tiempo que evita actos contrarios al interés público.

3.3.3. Auditoría.

La auditoría representa un medio de control administrativo de las operaciones de los servidores públicos, ya que su función radica en confirmar en el lugar de los hechos el cumplimiento de los estándares, la aplicación de los principios administrativos, el uso racional de los recursos, el cumplimiento de objetivos, metas y presupuestos respecto al consumo de insumos, es decir, verifica la racionalidad económica, así como observa el cumplimiento de las obligaciones prescritas en la legislación vigente en el tiempo en que se efectuaron los actos, también vigilan el apego a los métodos, procedimientos y reglas establecidos y aprobados para el logro de resultados, así como el funcionamiento de los diversos medios de control y sistemas de control interno en las unidades administrativas sujetas a revisión.

Las observaciones derivadas de los procesos de auditoría, están encaminadas a cubrir de un modo general, todos o algunos de los aspectos de la operación de las áreas sujetas a auditoría, así como apreciar ciertas materias de carácter intangible, como el grado de satisfacción que experimentan los gobernantes al recibir un servicio.

Cabe señalar que los órganos internos de control, a través de la auditoría no sólo buscan comprobar la eficacia de los procedimientos contables, administrativos, técnicos, informativos, de gasto público, adquisición de bienes, construcción de obra pública, por citar algunos, sino que va más allá, de ahí su mayor importancia,

al fungir como reguladores, así como de revisión y propulsor del desarrollo de mejoras a sistemas de trabajo ya implantados o incluso a los procedimientos como los mencionados o de evaluación y proposición de ajustes en los procesos productivos de las organizaciones del Estado, o bien del análisis de las mismas y la comprobación de las actividades de las unidades administrativas o también las técnicas empleadas cualquiera que sea el ramo de la actividad especializada de la función pública como la medicina, salud, contaminación, educación, procesos legislativos, impartición de justicia, etcétera.

En este sentido, la especialización de la auditoría, está en función de la materia y particularidad del objeto y sujeto a revisión, de manera que las técnicas de verificación varían según la especificidad y naturaleza requerida e incluso en ocasiones, para una mejor apreciación del cumplimiento de los objetivos de las áreas sujetas a revisión, resulta necesaria la participación de grupos de auditores con profesiones multidisciplinarias.

Lo importante de la auditoría es el resultado que reportan, ya que se encuadran en dos rubros principalmente, es decir, en primer lugar para ratificar que los resultados obtenidos son los esperados dentro de los márgenes presupuestados y estándares dispuestos y autorizados para las áreas sujetas a revisión, y en segundo lugar, para detectar irregularidades y proponer recomendaciones tendientes a reencausar las actividades, a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia; al tiempo que eliminar las causas que las provocaron, y verificar si en tales irregularidades se presentaron conductas de los servidores públicos que afectaron los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo cual implicará, dar el margen para iniciar la actividad relativa a la aplicación de sanciones administrativas a éstos por sus actos u omisiones y cuyo resultado, se vincula con el inicio de los procedimientos administrativos disciplinarios correspondientes.

En este sentido, se aprecia que la función de auditoría, es una actividad importante para ratificar el cumplimiento de los objetivos institucionales y mejorar los procedimientos ya existentes, corregir las desviaciones encontradas y proporcionar los elementos necesarios para realizar las presuntas imputaciones a los servidores públicos que con sus actos y omisiones en el ejercicio de sus funciones y atribuciones afectaron la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

De manera que, con esta información de ser el caso, de contar con una presunta responsabilidad administrativa, el propio órgano de control de la institución pública, deberá incoar el procedimiento administrativo disciplinario, bajo la reglamentación establecida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus términos, características, alcances y condiciones legales aplicables.

3.3.4. Control administrativo.

La falta de control en las instituciones públicas, ocasiona que el funcionamiento de las áreas de las instituciones públicas se realice sin una conveniente supervisión, puesto que pueden producirse desviaciones, anomalías e irregularidades administrativas que pueden perpetuarse sin ser rectificadas y tal vez, ni siquiera conocerse; y lo que es peor, no dar el marco propicio para el empleo de las nuevas oportunidades de mejoramiento en el funcionamiento de tales áreas. De manera que sin el control adecuado de la función pública, es factible provocar decisiones y acciones impulsivas, la descoordinación de los esfuerzos y vacíos importantes de responsabilidad, lo cual provoca circunstancias desintegradoras en la organización institucional, ocasionando un alto grado de frustración y desmotivación de los servidores públicos, cuyos esfuerzos no se concentran en los resultados previstos, por lo que no se percibe en ellos, el entusiasmo para realizar correctamente sus actividades encomendadas y participar conscientemente en las oportunidades de mejoramiento.

Es claro que dada la integración e interrelación de las áreas de una institución pública, la falta de mecanismos y sistemas de control en una parte de ésta, afecta el desempeño de las demás, reflejándose esta situación en un alto consumo de recursos, costos elevados y erráticos, así como gastos injustificables y otras deficiencias cuyas causas es difícil precisar por la indefinición de las responsabilidades administrativas, provocando que no se aprecie un eficiente y eficaz desempeño de los servidores públicos en sus empleos, cargos o comisiones, así como una censura por parte de los gobernados de tener una institución que no cumple convenientemente con sus objetivos públicos. Consecuente con este esquema, la falta de mecanismos de control incluso puede hacer que pasen desapercibidas las irregularidades administrativas en épocas de bonanza y buena percepción de finanzas y superávit; sin embargo ese derroche de recursos y esfuerzos insatisfactorios, tarde o temprano conduce irremediablemente a una crisis; que para despegar de ésta, puede tomar más años de los previstos con un costo social inmenso en todos los órdenes.

En este sentido, el control como medio de construcción propositivo, de guía racional y facilitador de acciones precisas, así como instrumentador de mecanismos rectificadores o reorientadores, y no como un dispositivo administrativo de constricción, estimula a los servidores públicos a realizar sus tareas en el ejercicio de la función pública, en forma correcta y positiva, cuidando que su desempeño logre los objetivos institucionales; reflejando en ellos, satisfacción y reconocimiento por parte de los gobernados que a propósito, son el censor por excelencia, de cómo funciona una institución pública; al tiempo que se cierran con todo ello, las posibilidades de incurrir en actos de corrupción.

En las áreas de gobierno, en su afán de evitar la corrupción, ha provocado la existencia de una mayor responsabilidad en la que un servidor público confirma mediante su firma el visto bueno de cada una de las tareas que realiza otro servidor público, actividad que por demás demuestra ineficiencia y demerita la

esencia de la responsabilidad administrativa; por lo que contrario a un control de vigilancia cerrada y directa, resulta más sano diseñar sistemas de control sistemáticos que incluya restricciones y la simplificación de los procesos, a fin de uniformarlos, identificando los tramos de actividad; al tiempo que distribuyan la responsabilidad administrativa para hacerla efectiva en caso necesario de descubrirse alguna falta de ésta. De manera que si se logra determinar información objetiva sobre el desarrollo de las actividades en los puntos clave, los centros de decisión podrán disponer de una mayor apreciación de la marcha de los trabajos para impulsar e innovar disposiciones, sin necesidad de una supervisión continua e intervención directa.

Cabe señalar que la función de control, implica un sistema integral que cuente con medios y procedimientos encaminados a detectar desviaciones de los cursos correctos, e intervenir con una capacidad oportuna de respuesta, capaz de evitar daños y perjuicios de difícil reparación, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Es preciso recordar, que la función del control en cualquier organización, es una responsabilidad no sólo de los órganos internos de control, sino de todos los dirigentes de las organizaciones, así como de quienes ejecutan una función o tarea en el ámbito de su competencia.

Los mecanismos de un buen sistema de control administrativo, incluyen normas o estándares, datos, registros e informes, dispositivos mecánicos, electrónicos y demás actividades como inspecciones, supervisiones y medidas organizativas que definan con precisión la división de las actividades, al tiempo que establezcan su responsabilidad. Cabe señalar que la existencia de estos mecanismos, implica que debe ser ejercida por quienes están involucrados, generalmente todos los servidores públicos hacen, corrigen y proporcionan información sobre su desempeño, y por los resultados, es factible observar si las desviaciones no fueron rectificadas; de ser el caso, entonces entra en operación los mecanismos reguladores de los órganos internos de control, relativos al procedimiento administrativo disciplinario.

Los mecanismos de control administrativo, se pueden clasificar en tres tipos:

- **A priori o previo.**- Mecanismo más viable aunque no es el más económico.
- **En el momento.**- Permite corregir en el momento que se realizan los actos, y es generalmente empleado por los propios servidores públicos, además de ser en el que se demuestra el grado de responsabilidad administrativa a que están comprometidos.
- **A posteriori o posterior.**- este mecanismo procura detectar y rectificar rápidamente las anomalías presentadas en la ejecución bajo un esquema de excepción.

Los sistemas de control en las instituciones públicas se encuentran especializados, lo cual reporta una gran ventaja para determinar el grado de

cumplimiento de sus objetivos, de manera que a muchos de estos sistemas se les puede identificar por su nombre, como el control del presupuesto, control de gestión, control de la producción, control de inventarios, control de costos, control de calidad, control de personal, control de procesos jurisdiccionales, control de adquisiciones, control de obra, control del patrimonio, control de asistencia, control de tareas, control de eventos, control sanitario, control ecológico, control de licencias, control de permisos, etcétera. Como se puede apreciar, los sistemas de control existen y cubren la mayoría de las actividades y funciones públicas; sin embargo son efectivos, aunque no acabados y por la estructura y metodología que los regula, permiten diseñar otros con el grado de simpleza o sofisticación que se requiera.

Todos estos sistemas tienen en común, el generar información a través de insumos de datos relacionados con la materia para la cual han sido diseñados, con el objeto de tomar decisiones basadas en los indicadores referenciados en los estándares fijados como lo normal en la operación de cada asunto, proceso, producto o fin de que se trate.

Los sistemas de control requieren de esta manera, de la infraestructura administrativa, en la que se procesen los datos para integrar e interpretar la información valiosa que permita valorar si no se han desviado el empleo de los recursos, de forma tal que los indicadores que presenten estándares por debajo de lo esperado y con base en la información analítica de la cual se parte, los centros de decisión asumirán las determinaciones necesarias para corregir las desviaciones presentadas; al tiempo que los órganos internos de control, podrán calificar si tales desviaciones representan faltas administrativas que originen poner en funcionamiento el sistema de responsabilidades administrativas, para corregirlas y subsanar en su caso, los daños y perjuicios causados por los servidores públicos, que en ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones incumplieron con las normas que regulan su conducta respecto a la función pública que deben ejecutar.

En este sentido, los sistemas de control se encuentran estrechamente relacionados con las responsabilidades administrativas, ya que mientras estos sistemas tienen una presencia en el lugar mismo donde se efectúan los actos de los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos y comisiones, el sistema de responsabilidades administrativas, sólo interviene cuando las desviaciones se relacionan con infracciones administrativas, en particular si son derivadas de conductas realizadas por actos u omisiones de los servidores públicos, que siendo contrarias al interés y orden público violenten o afecten los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; por lo que la consecuencia se reflejaría en su caso, en la aplicación de las sanciones administrativas, según el procedimiento administrativo disciplinario respectivo.

Cabe señalar, que lograr que la realización de las actividades se ajusten a los estándares y planes previstos, necesita que éstos y los sistemas de control se

enfoquen y aprecien en iguales términos, esto es a través de las mismas unidades de medición, tanto en lo que respecta a las metas programadas, como en cuanto a los recursos a utilizar y sus costos. Es importante resaltar que no se puede hablar de la existencia del control si sólo se confirma la realización de los objetivos (eficacia de los sistemas), sin vigilar que el uso de los recursos empleados hayan sido los correctos en la cantidad, calidad necesaria y sin excesos (eficiencia en el uso de los insumos).

Los sistemas de control administrativos, tienen como una de sus cualidades, la adaptabilidad al objeto que controlan, de manera que habrá aquellos sistemas que cuidan que no se rebasen algunos límites (asignación presupuestal, por ejemplo); otros descansan en calcular las necesidades de operación y asignar los recursos en esa medida (obra pública, por ejemplo); otros se basan en motivaciones a los servidores públicos (pago de estímulos) en relación a las responsabilidades de las facultades y atribuciones inherentes a su empleo, comisión o puesto, y otros más, tal vez los más innovadores, a los sistemas que faciliten la inducción del sujeto a cada nuevo cambio, es decir, se refiere este aspecto a los servosistemas o servomecanismos (hechos contingentes, como la capacidad de respuesta ante imprevistos de fenómenos naturales como el clima, un terremoto, inundaciones, fracturas en la estructura de la tierra o perturbaciones atmosféricas –disminución de la capa de ozono- etcétera) que requieren una vigilancia estrecha al objeto que cuidan.

Finalmente, los sistemas de control, representan un medio eficaz para verificar el cumplimiento o desviación de los objetivos institucionales, al tiempo que señala además del consumo de recursos y las faltas administrativas, para ser corregidas en este último caso, mediante el procedimiento administrativo disciplinario.

3.4. Principios de la responsabilidad administrativa.

Este apartado busca fortalecer las responsabilidades administrativas, si se parte que muchas de las faltas administrativas son ocasionadas por soslayar algunos principios de la responsabilidad administrativa. Cabe señalar que no se busca presentar un grupo de conceptos enfocados a la mejor administración, sino lo que pretende es guiar la tarea de cada servidor público, para que se coordinen mejor en el empleo de los recursos a fin de dar un cumplimiento coherente a la función pública, donde los servidores públicos en cualquier área de las instituciones que conformen al Estado, desplieguen en su empleo, cargo o comisión, la intención y ejecución de manera eficiente y eficaz respecto a lo encomendado, teniendo presente la responsabilidad administrativa que le sirve de marco de actuación.

En las oficinas públicas, se observa que a medida que los servidores públicos ascienden en la dirección de sus instituciones, la responsabilidad administrativa se incrementa, y en su ejercicio deben aplicar los principios constitucionales federales sobre las responsabilidades administrativas contenidas en el Art. 109, Frac. III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales los obligan a observar en sus conductas el debido cumplimiento, al tiempo que fortalecer la

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; sin embargo en sus actos, las responsabilidades administrativas en realidad, se presentan como un fantasma que les ahuyenta la práctica, incluso innovadora, de acciones a que están obligados a realizar, es decir, no obstante que saben que deben cumplir con los planes, programas y proyectos, en ocasiones no los cumplen con la diligencia esperada por el temor de ejercer sus atribuciones de manera errónea, ocasionando una prestación de servicios deficiente y una función pública mediocre, allanando con ésto, el espacio para que la corrupción sienta sus centros de transgresión social, definidos como lugares donde la actividad de la función pública, se ve cumplida, impulsada, desviada o interrumpida por la corrupción bajo cualquiera de sus formas de aplicación.

Lo anterior, se presenta en el sentido de que una vez realizado un programa o proyecto, y si en su ejecución, se incurre en alguna infracción administrativa que con posterioridad la llegase el mismo servidor público a subsanar; la realidad es que la falta se cometió, y los órganos internos de control, están obligados a efectuar los procedimientos administrativos disciplinarios; razón por lo cual muchos servidores públicos, en ocasiones se cohiben a rectificarlas, asumiendo los riesgos traducidos en contingencias que los obligan a tomar decisiones razonadas y en las que se eligen la que menos responsabilidad les acarree; por esa situación, muchos servidores públicos de alto nivel de pensar en las circunstancias que pudieran salirse de su control, no efectúan innovaciones para atender mejor la función pública, y en consecuencia se limitan a realizar lo comprobado y lo seguro. En este sentido, en el ejercicio de sus atribuciones y facultades, no van más allá para proponer y ejecutar acciones de mayor talle, para solucionar problemáticas que no pueden ser atendidas con los sistemas vigentes.

Respecto a esta perspectiva errónea y común en que es considerada y entendida las responsabilidades administrativas, induce a desmotivar a los servidores públicos para desplegar con su conducta, el ejercicio correcto y oportuno de la encomienda otorgada, para cumplir la función pública del Estado.

En este sentido, es claro que la proliferación de los centros de transgresión social en las oficinas públicas, se debe a dos condiciones principales, consistentes en:

- No tener presente que todo servidor público debe cumplir cuando menos, con cinco principios constituciones federales básicos sobre su desempeño, a saber: legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
- El temor de ejecutar actos, planes, presupuestos, funciones, etcétera, a que están obligados, porque dadas las carencias de los servidores públicos bajo su dirección (ya sea por estar mal preparados, mal seleccionados, impuestos, recomendados, desmotivados, etcétera), no se aplican en su trabajo, con la diligencia esperada; lo cual desmotiva realizar los proyectos y encomiendas a que están obligados.

En el primer caso, baste preguntarle a cualquier servidor público bajo qué principios constitucionales federales debe ejecutar su desempeño, y podría asegurarse que difícilmente responderá acertadamente; y menos cuando uno les pregunta, cómo y con qué eficiencia o eficacia desarrolla sus actividades. Me reservo las respuestas que proporcionarán, lo cual es una vergüenza, por la falta de compromiso de los servidores públicos ante la sociedad civil, a la que deben proporcionar en forma general, el bien común. Quien lea este trabajo, inténtelo, cuestione a cualquier servidor público y confirmará sin complicaciones lo descrito arriba.

En el segundo caso, observe que tan preparados están los servidores públicos para desempeñar su encomienda, que tal vez, cuando cualquier gobernado que se presente ante una oficina pública solicitando un bien y/o servicio, bajo la primera impresión como particular, es posible tener la impresión de que están calificados para desempeñar su función; sin embargo haga un pequeño examen, observe bien si cumplen realmente con su trabajo y confirmará que pocos saben lo que deben hacer; no obstante, bajo otra perspectiva, para los que están laborando en las oficinas públicas, la burocracia en el sentido peyorativo no es de asombrarse.

Lo anterior, permite entender que cumplir con la función pública, requiere de servidores públicos calificados para lo que habrán de ejecutar, y sobre todo comprometidos para realizar sus actos, considerando los principios constitucionales federales a que están obligados en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

En este sentido, el poder de entrega de los servidores públicos a un desempeño apegado a la norma, resulta el mejor marco para desplegar su actividad. Si bien el sentido común lamentablemente conduce muchas actividades de la función pública, realizar su conducta con lo que prescriben las normas jurídicas laborales y administrativas, entre otras, facilitan esta labor y evita incurrir en una posible responsabilidad administrativa.

Se entiende que la mejor forma de eliminar los centros de transgresión social en las oficinas públicas, es contar con servidores públicos preparados para lo que tienen encomendados realizar en su empleo, cargo o comisión, y tener la regencia comprometida en sus actos, de aplicar en forma exacta la norma jurídica, laboral y administrativa que proporciona el alcance y límite de su ejercicio público; en cuyo desempeño, deberán estar presentes los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que están obligados para cumplir con la función pública en su objetivo esencial, es decir, de proporcionar el bien común a la sociedad civil. De tener claras estas dos situaciones, y ser aplicada en las oficinas públicas, permitirá hacer la praxis necesaria, para eliminar la corrupción imperante en el Estado Mexicano.

CAPÍTULO 4

RECONVERSIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La reconversión de las responsabilidades administrativas, plantea originalmente una modernización estratégica, debido al escaso grado de efectividad que se ha mostrado en el gobierno para cumplir convenientemente con su papel, en el sentido de inhibir conductas contrarias de los servidores públicos respecto al debido ejercicio de la función pública del Estado. Esto implica abordar en principio la estructura en que se basa, la cual en forma general enfrenta con relativo éxito su propósito, si se observa que las prácticas de los servidores públicos que se apartan con frecuencia de los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, no se corrigen de manera integral, observándose acciones u omisiones que se repiten en las conductas de otros servidores públicos, reproduciéndose la corrupción en las oficinas públicas.

También se aprecia en muchos sectores del Gobierno Federal, que el llegar a ser servidor público representa para algunos, el botín mediante el cual la "revolución les hará justicia", como si de tal expresión se tradujera en una consigna que debe ser aprovechada y explotada en toda oportunidad y sin limitación, no importando el medio, la forma o lo que se tenga que hacer, ya que las posibilidades de ser sujeto a un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, depende por una parte de la cercanía con el "jefe" y por otra parte, de la habilidad del servidor público para evadir las normas, o bien cumpliéndolas, en cualquier caso, a cambio de alguna dádiva o favor de forma inmediata, posterior, temporal o permanente en beneficio de él, de sus familiares o conocidos, lo cual potencializa el interés de incumplir con responsabilidad la parte de la función pública que le corresponde desempeñar. Además representa un gran atractivo, que sólo algunos "peces gordos" son castigados, dejando a la mayoría en total estado de protección e impunidad, y es realmente una protección para algunos servidores públicos, pues incluso una vez incoado el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, éste es detenido con eficacia por "instrucciones superiores", inhibiendo el cumplimiento de las obligaciones que tienen los órganos internos de control, o en su caso, resolviendo favorablemente al servidor público sujeto a este procedimiento.

Lo anterior tiene un nombre, es decir se trata de la corrupción que ha sentado sus reales en las oficinas públicas, opacando a quienes con responsabilidad han seguido y dado cumplimiento a los principios administrativos constitucionales federales que rigen el servicio público del Gobierno Federal, y que por ellos vale ajustar y en su caso cambiar la infraestructura del sistema de responsabilidades administrativas; cabe aclarar que en este trabajo no se trata de modificar ni las obligaciones a que están sujetos los servidores públicos, ni el procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad, mucho menos de denunciar qué servidores públicos son responsables administrativamente y que por alguna razón no han sido sujetos a un procedimiento administrativo disciplinario, sino en



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.

particular, a los órganos que lo deben ejecutar, en aras de lograr su eficacia y efectividad.

Para enfrentar esta problemática, es indispensable trasladar la nueva tecnología administrativa a los procesos de corrección de las desviaciones, al tiempo que un seguimiento que inhiba a los servidores públicos a su reincidencia, y en otros casos, evitar que incurran en las prácticas que afectan el desarrollo normal del servicio público, además de cambiar la estructura misma del sistema de responsabilidades administrativas. Esta problemática tiene diversas aristas que detienen en diferente grado, su efectividad y las cuales, no son privativas del Estado Mexicano, sino que se retroalimenta de la precaria efectividad con que deben llevarse a cabo las gestiones y trámites dentro del gobierno. Problemática destacada en muchos países, cuyos índices de corrupción son altos y sus sistemas de responsabilidad para combatirlos han resultado poco efectivos, no obstante su estructuración en ese sentido.

De igual manera, como se mencionó arriba, no se trata de cuestionar los procedimientos de trabajo del Gobierno Federal, los métodos empleados en las oficinas o quienes los realicen, sino que dado que el sistema de responsabilidades administrativas llega a condicionarse a la voluntad de los dirigentes de las dependencias, entidades u órganos que dan el "visto bueno" para que tal o cual procedimiento administrativo disciplinario se lleve a cabo contra algún servidor público y en otros incluso se evita. De esta manera, es importante iniciar con el significado y alcance de lo que es la reconversión, para referirse en seguida a la reconversión de las responsabilidades administrativas y terminar con la propuesta que permita al sistema de responsabilidades administrativas, ser más eficaz y efectivo.

En este sentido se presentará a continuación en qué consiste la reconversión de las responsabilidades administrativas, su papel en el ámbito jurídico y administrativo, y la propuesta que intenta su cambio estratégico y estructural operativo, no sin antes mencionar el problema Nacional más importante que enfrenta la sociedad civil y que debe considerarse cuestión de Estado, es decir, se trata de la corrupción.

4.1 Corrupción.

A fin de tener una visión clara e integral que presenta la corrupción en nuestro país, se hace necesario presentar en esta sección algunos aspectos, datos, índices y comentarios que permitan vislumbrar la problemática global de este fenómeno residente en muchos países, lo cual hace imperante tomar decisiones gubernamentales más estrictas y directas para su combate, si se busca un desarrollo integral de la sociedad civil.

Si se pretende lograr que se cuente con un Estado fuerte, eficiente y eficaz, considero que es preciso tomar en cuenta cuando menos siete ejes importantes:

- Respeto y fomento a la cultura de la legalidad como condición para lograr la convivencia y armonía de los ciudadanos.
 - Certeza jurídica.
 - Respeto a los derechos de propiedad.
 - Cumplimiento a compromisos y contratos en que el Estado sea parte.
 - Sanciones ejemplares a los particulares que sean parte en actos de corrupción con servidores públicos.
 - Publicitar actos de corrupción y sus responsables plenamente comprobados.
- Profesionalismo de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública.
 - Estabilidad en el empleo.
 - Capacitación permanente.
 - Reconocimiento a quienes han cumplido con su deber de manera sobresaliente.
- Lucha contra la corrupción mediante:
 - Atención de las quejas y denuncias.
 - Ejercicio de oficio de las quejas y denuncias.
 - Procedimientos administrativos disciplinarios a cargo del Poder Judicial.
 - Sanciones ejemplares a quienes no cumplieron con sus obligaciones en el servicio público.
- Fomento y difusión de valores éticos inherentes a los servidores públicos.
- Aplicación estricta y decidida de la legislación aplicable.
- Establecer mecanismos de rendición de cuentas con un compromiso de transparencia por parte de los Órganos de Gobierno.
 - Entregas y Recepciones transparentes de oficinas públicas.
 - Rendición de cuentas por parte de dependencias y entidades del Gobierno.
 - Hacer público el resultado de las auditorías y su seguimiento.
 - Establecer indicadores claves de eficacia y eficiencia en la calidad de bienes y servicios proporcionados por el Gobierno.
- Creación de un Organismo Autónomo persecutor de las infracciones administrativas por parte de los servidores públicos.

En este sentido, al realizar las acciones antes descritas en forma integral, es muy posible el logro de un mejoramiento de los niveles de desarrollo económico y del bienestar de los ciudadanos; ya que el deterioro de las economías familiares, la dificultad para que crezcan en la escala social, así como el temor y desprotección a sus derechos de propiedad, se debe en buena parte a la corrupción tanto en el Gobierno como entre los particulares; donde la cultura por justificar y hacer válido lo contrario a la ley, se ha convertido en asunto de cultura cotidiana en instituciones y ciudadanos, lamentablemente.

La corrupción vista así, representa al final de todo, una involución en el desarrollo de la dignidad de la sociedad civil en la actualidad, al respecto cabría preguntarse "¿Qué pasó con el país, por qué cambió tan repentinamente el ambiente y la seguridad con la que estábamos acostumbrados a vivir? Son diversas las interpretaciones, sin embargo dos elementos pueden explicar el fenómeno de la

delincuencia: la falta de educación y capacitación en muchos sectores de la población han generado masas interminables de personas desocupadas que tiene que producir o generar su propio autoconsumo de necesidades, si a esto se le agrega que no hay empleos para personas con poca escolaridad o capacitación, y los que tienen empleo están mal pagados, tenemos a una cantidad considerable de personas que requieren mayores recursos económicos para que puedan cubrir sus necesidades.

"Ante la falta de empleos, una persona sin educación con amplias necesidades económicas y pocos valores civiles y culturales, se convierte en un candidato potencial para delinquir. Si esta persona, empíricamente observa que al delinquir no hay castigo, ya sea por corrupción, ineficacia o negligencia, seguramente su instinto le hace caer en cuenta que para subsistir es más fácil actuar contra la ley que no hacerlo."¹⁶³

Es importante mencionar, que "La corrupción no es característica estructural de algún país en particular, ni es privativa de los países con menor desarrollo económico; no se circunscribe a los límites territoriales de un país; al contrario, como fenómeno contemporáneo, su tendencia es rebasar las fronteras políticas, internacionalizándose y desarrollándose a la par de la creciente complejidad del Estado, de la globalización económica, de los mercados y de las prácticas comerciales, con formas más sofisticadas y elaboradas: fraude al público, narcotráfico, el lavado financiero y la simulación fiscal de gran escala de prácticas ilícitas que revelan que la corrupción está relacionada con el crimen organizado, operando con estructuras corporativas complejas, sus propias redes de comercialización y mercados específicos."¹⁶⁴

4.1.1. Corrupción en cifras.

La importancia de realizar la reconversión de las responsabilidades administrativas, descansa en que el combate a la corrupción resulta urgente para un país que requiere desarrollarse integralmente, es decir, no se trata de realizar acciones sólo en el ámbito Federal, sino también en el local; sobre el particular es importante destacar que "Aún cuando la calificación de México en el *Índice de Percepción de la Corrupción* (que publica la propia TI –Transparencia Internacional-) cayó de 3.7 en 2001 a 3.6 en 2002, los avances en materia de

¹⁶³ TRANSPARENCIA MEXICANA. *Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción en México. "3. Servicio civil de carrera" Acción III. Promover el servicio profesional de carrera en áreas específicas de Gobierno.* (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html#1#1 el 6 de marzo del 2004, a las 10:14 Hrs.). Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción es una iniciativa de más de 40 ciudadanos de distintos orígenes sociales y profesionales por edificar los principales problemas en esta materia y promover acciones estratégicas para su combate. El contenido de "Diez acciones" fue entregado al presidente electo de México en otoño de 2000.

¹⁶⁴ RAMÍREZ H. Op. Cit. Pág. 10.

combate a la corrupción son reconocidos en este reporte.¹⁶⁵ Lo trascendente es que la participación de la sociedad civil, en mostrar interés por las cuestiones relativas a los actos corruptos, ha crecido aún más, dado el cinismo con que algunos servidores públicos impunemente se conducen, e incluso se evidencia más por los sucesos acaecidos y mostrados ahora en la televisión comercial y estatal, en la que se ha mostrado mediante videos, conductas contrarias al interés público por parte de algunos servidores públicos que se han dejado sobornar y que deberán responder por el tipo de responsabilidad que se les incoe, ya sea administrativa, penal, política o civil, dada la independencia que se seguirá en cada caso según proceda.

En este sentido, el control social es para estos efectos, un detonante de la indignación, la capacidad de reacción y toma de conciencia de la sociedad civil al conocer no sólo por lo que a cada uno de sus miembros les haya acontecido por conductas relativas a la corrupción, sino también al conocerlos en los medios de difusión, los actos y omisiones que muestran el incumplimiento de las funciones y atribuciones a que deben estar comprometidos todos los servidores públicos; de esta manera, se observa que "En los últimos 12 meses, la sociedad civil se ha mostrado bastante activa denunciando la corrupción. Las organizaciones anticorrupción de El Salvador, México y Panamá, por ejemplo, han elevado la toma de conciencia pública sobre el tema, a pesar de que la prensa continúa siendo el principal medio para denunciar la corrupción en toda la región".¹⁶⁶

Lo anterior, es alarmante si se observa que en la revisión de las áreas críticas del servicio público federal, se muestran porcentajes indignantes de índices de corrupción como los presentados a continuación:

"Identificación de Áreas Críticas

"El 2 de febrero de 2001 se concluyó el primer inventario de áreas críticas de corrupción en la APF –Administración Pública Federal- que refiere información de 205 instituciones con los siguientes resultados:

"Resultados generales:

- 1,914 Unidades responsables involucradas.
- 2,000 Áreas críticas detectadas.
- 5,328 Probables conductas irregulares.
- 7,118 Medidas de mejora propuestas.
- 2,427 Impedimentos identificados.
- 206,071 Servidores públicos en áreas críticas.

¹⁶⁵ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Notas sobre México en el Informe Anual 2003 sobre la Corrupción Mundial*. (Consulta de: <http://www.funcionpublica.gob.mx/extras/notassobremexicoenelInformeAnual2003.doc> el 6 de marzo del 2004, a las 7:27 Hrs.).

¹⁶⁶ Ib.

- 16.4% Del personal total se ubica en áreas críticas.

“Causas o circunstancias más frecuentes:

- 63.9 % Posibilidad que tiene un servidor público, dentro de su marco de actuación, de favorecer o perjudicar ilícitamente a un particular.
- 52.9% Acciones u omisiones conscientes para beneficiar o perjudicar a una o más personas.
- 37.6% Contubernio entre servidores públicos o entre éstos con los interesados.
- 36.6% Posibilidad del servidor público de negociar condiciones en la autorización de un trámite o un servicio.
- 34.4% Contacto directo entre quienes resuelven asuntos y los interesados o sus representantes.
- 34.2% Búsqueda de ingresos extras debido a bajos salarios.
- 33.6% Servidores públicos que se unen para realizar actos irregulares o corruptos, o bien para cubrir la corrupción.”¹⁶⁷

Cabe señalar, que si bien el índice de corrupción es alarmante, se han dado pasos importantes en el combate a la corrupción como se muestra que “México se encuentra en la posición número 64 con 36 puntos, Mejora con respecto al 2000, porque a pesar de que se encontraba en la posición número 59, contaba con 33 puntos. En cuanto a los países de América Latina, México se encuentra en la posición número 11, estando en primer lugar Chile con 74 puntos. **ÍNDICE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL** (número mayor, más transparente) 2003.”¹⁶⁸

En seguida, se muestra el índice de percepciones de la corrupción obtenido recientemente y que ilustra el lugar que México ocupa en el contexto mundial, según datos obtenidos de Transparencia Internacional, a los cuales incluso se transcriben las notas que permiten su mejor apreciación y explicación como a continuación se presenta:

**“Índice de Percepciones de Corrupción 2003
de Transparency International**

“Nueve de cada diez países en vías de desarrollo necesitan urgentemente de apoyo práctico para luchar contra la corrupción, destaca el nuevo índice.

¹⁶⁷ COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (CITCC). *Identificación de Áreas Críticas* (Consulta de <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/areascriticas.html> el 6 de marzo del 2004, a las 7:47 Hrs.).

¹⁶⁸ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Índice de Transparencia Internacional*. (número mayor, más transparente) 2003. Consulta de <http://www.transparenciamexicana.org.mx/Tabla.aspx?Mapa=Mundo&IDIndicador=44&NumCol=3&Inicio=Si> el 6 de marzo del 2004, a las 8:09 Hrs.).

"El Índice de Percepciones de Corrupción 2003 de Transparency International registra niveles de corrupción en 133 países. Siete de cada diez países obtuvieron un resultado menor de 5 sobre un puntaje limpio de 10, en tanto que cinco de cada diez países en vías de desarrollo obtuvieron un puntaje menor de 3 sobre 10.

"Londres, 7 de octubre de 2003.

"Tabla 1: Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2003 de Transparency International.

"Rango del país	País	Puntaje IPC 2003	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
1	Finlandia	9.7	8	0.3	9.2 - 10.0
2	Islandia	9.6	7	0.3	9.2 - 10.0
3	Dinamarca	9.5	9	0.4	8.8 - 9.9
	Nueva Zelanda	9.5	8	0.2	9.2 - 9.6
5	Singapur	9.4	12	0.1	9.2 - 9.5
6	Suecia	9.3	11	0.2	8.8 - 9.6
7	País-Bajos	8.9	9	0.3	8.5 - 9.3
8	Australia	8.8	12	0.9	6.7 - 9.5
	Noruega	8.8	8	0.5	8.0 - 9.3
	Suiza	8.8	9	0.8	6.9 - 9.4
11	Canadá	8.7	12	0.9	6.5 - 9.4
	Luxemburgo	8.7	6	0.4	8.0 - 9.2
	Reino Unido	8.7	13	0.5	7.8 - 9.2
14	Austria	8.0	9	0.7	7.3 - 9.3
	Hong Kong	8.0	11	1.1	5.6 - 9.3
16	Alemania	7.7	11	1.2	4.9 - 9.2
17	Bélgica	7.6	9	0.9	6.6 - 9.2
18	Irlanda	7.5	9	0.7	6.5 - 8.8
	Estados Unidos	7.5	13	1.2	4.9 - 9.2
20	Chile	7.4	12	0.9	5.6 - 8.8
21	Israel	7.0	10	1.2	4.7 - 8.1
	Japón	7.0	13	1.1	5.5 - 8.8
23	Francia	6.9	12	1.1	4.8 - 9.0
	España	6.9	11	0.8	5.2 - 7.8
25	Portugal	6.6	9	1.2	4.9 - 8.1
26	Omán	6.3	4	0.9	5.5 - 7.3
27	Bahrain	6.1	3	1.1	5.5 - 7.4
	Chipre	6.1	3	1.6	4.7 - 7.8
29	Eslovenia	5.9	12	1.2	4.7 - 8.8
30	Botswana	5.7	6	0.9	4.7 - 7.3
	Taiwán	5.7	13	1.0	3.6 - 7.8
32	Qatar	5.6	3	0.1	5.5 - 5.7

"Rango del país"	País	Puntaje IPC 2003	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
33	Estonia	5.5	12	0.6	4.7 - 6.6
	Uruguay	5.5	7	1.1	4.1 - 7.4
35	Italia	5.3	11	1.1	3.3 - 7.3
	Kuwait	5.3	4	1.7	3.3 - 7.4
37	Malasia	5.2	13	1.1	3.6 - 8.0
	Emiratos Unidos Arabes	5.2	3	0.5	4.6 - 5.6
39	Túnez	4.9	6	0.7	3.6 - 5.6
40	Hungría	4.8	13	0.6	4.0 - 5.6
41	Lituania	4.7	10	1.6	3.0 - 7.7
	Namibia	4.7	6	1.3	3.6 - 6.6
43	Cuba	4.6	3	1.0	3.6 - 5.5
	Jordania	4.6	7	1.1	3.6 - 6.5
	Trinidad y Tobago	4.6	6	1.3	3.4 - 6.9
46	Belice	4.5	3	0.9	3.6 - 5.5
	Arabia Saudita	4.5	4	2.0	2.8 - 7.4
48	Mauricio	4.4	5	0.7	3.6 - 5.5
	Sudáfrica	4.4	12	0.6	3.6 - 5.5
50	Costa Rica	4.3	8	0.7	3.5 - 5.5
	Grecia	4.3	9	0.8	3.7 - 5.6
	Corea del Sur	4.3	12	1.0	2.0 - 5.6
53	Bielorrusia	4.2	5	1.8	2.0 - 5.8
54	Brasil	3.9	12	0.5	3.3 - 4.7
	Bulgaria	3.9	10	0.9	2.8 - 5.7
	Republica Checa	3.9	12	0.9	2.6 - 5.6
57	Jamaica	3.8	5	0.4	3.3 - 4.3
	Letonia	3.8	7	0.4	3.4 - 4.7
59	Colombia	3.7	11	0.5	2.7 - 4.4
	Croacia	3.7	8	0.6	2.6 - 4.7
	El Salvador	3.7	7	1.5	2.0 - 6.3
	Perú	3.7	9	0.6	2.7 - 4.9
	Eslovaquia	3.7	11	0.7	2.9 - 4.7
64	México	3.6	12	0.6	2.4 - 4.9
	Polonia	3.6	14	1.1	2.4 - 5.6
66	China	3.4	13	1.0	2.0 - 5.5
	Panamá	3.4	7	0.8	2.7 - 5.0
	Sri Lanka	3.4	7	0.7	2.4 - 4.4
	Siria	3.4	4	1.3	2.0 - 5.0
70	Bosnia-Herzegovina	3.3	6	0.7	2.2 - 3.9
	Rep. Dominicana	3.3	6	0.4	2.7 - 3.8
	Egipto	3.3	9	1.3	1.8 - 5.3
	Ghana	3.3	6	0.9	2.7 - 5.0
	Marruecos	3.3	5	1.3	2.4 - 5.5

<i>"Rango del país"</i>	<i>País</i>	<i>Puntaje IPC 2003</i>	<i>Encuestas utilizadas</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Rango alto-bajo</i>
	Tailandia	3.3	13	0.9	1.4 - 4.4
76	Senegal	3.2	6	1.2	2.2 - 5.5
77	Turquía	3.1	14	0.9	1.8 - 5.4
78	Armenia	3.0	5	0.8	2.2 - 4.1
	Irán	3.0	4	1.0	1.5 - 3.6
	Líbano	3.0	4	0.8	2.1 - 3.6
	Malí	3.0	3	1.8	1.4 - 5.0
	Palestina	3.0	3	1.2	2.0 - 4.3
83	India	2.8	14	0.4	2.1 - 3.6
	Malawi	2.8	4	1.2	2.0 - 4.4
	Rumania	2.8	12	1.0	1.6 - 5.0
86	Mozambique	2.7	5	0.7	2.0 - 3.6
	Rusia	2.7	16	0.8	1.4 - 4.9
88	Argelia	2.6	4	0.5	2.0 - 3.0
	Madagascar	2.6	3	1.8	1.2 - 4.7
	Nicaragua	2.6	7	0.5	2.0 - 3.3
	Yemen	2.6	4	0.7	2.0 - 3.4
92	Albania	2.5	5	0.6	1.9 - 3.2
	Argentina	2.5	12	0.5	1.6 - 3.2
	Etiopía	2.5	5	0.8	1.5 - 3.6
	Gambia	2.5	4	0.9	1.5 - 3.6
	Pakistán	2.5	7	0.9	1.5 - 3.9
	Filipinas	2.5	12	0.5	1.6 - 3.6
	Tanzania	2.5	6	0.6	2.0 - 3.3
	Zambia	2.5	5	0.6	2.0 - 3.3
100	Guatemala	2.4	8	0.6	1.5 - 3.4
	Kazajstán	2.4	7	0.9	1.6 - 3.8
	Moldavia	2.4	5	0.8	1.6 - 3.6
	Uzbekistán	2.4	6	0.5	2.0 - 3.3
	Venezuela	2.4	12	0.5	1.4 - 3.1
	Vietnam	2.4	8	0.8	1.4 - 3.6
106	Bolivia	2.3	6	0.4	1.9 - 2.9
	Honduras	2.3	7	0.6	1.4 - 3.3
	Macedonia	2.3	5	0.3	2.0 - 2.7
	Serbia y Montenegro	2.3	5	0.5	2.0 - 3.2
	Sudán	2.3	4	0.3	2.0 - 2.7
	Ucrania	2.3	10	0.6	1.6 - 3.8
	Zimbabwe	2.3	7	0.3	2.0 - 2.7
113	Congo, República del	2.2	3	0.5	2.0 - 2.8
	Ecuador	2.2	8	0.3	1.8 - 2.6
	Irak	2.2	3	1.1	1.2 - 3.4
	Sierra Leona	2.2	3	0.5	2.0 - 2.8

"Rango del país	País	Puntaje IPC 2003	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
	Uganda	2.2	6	0.7	1.8 - 3.5
118	Costa de Marfil	2.1	5	0.5	1.5 - 2.7
	Kirguizistán	2.1	5	0.4	1.6 - 2.7
	Libia	2.1	3	0.5	1.7 - 2.7
	Papúa Nueva Guinea	2.1	3	0.6	1.5 - 2.7
122	Indonesia	1.9	13	0.5	0.7 - 2.9
	Kenya	1.9	7	0.3	1.5 - 2.4
124	Angola	1.8	3	0.3	1.4 - 2.0
	Azerbaiján	1.8	7	0.3	1.4 - 2.3
	Camerún	1.8	5	0.2	1.4 - 2.0
	Georgia	1.8	6	0.7	0.9 - 2.8
	Tayikistán	1.8	3	0.3	1.5 - 2.0
129	Myanmar	1.6	3	0.3	1.4 - 2.0
	Paraguay	1.6	6	0.3	1.2 - 2.0
131	Haití	1.5	5	0.6	0.7 - 2.3
132	Nigeria	1.4	9	0.4	0.9 - 2.0
133	Bangladesh	1.3	8	0.7	0.3 - 2.2

"Notas explicativas:

"Puede encontrar una descripción más detallada sobre la metodología del IPC 2003 en <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi> o en <http://www.gwdg.de/~uwv>

"Puntuación del IPC 2003:

Se refiere a percepciones acerca del grado de corrupción desde el punto de vista de empresarios, académicos y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto).

"Encuestas utilizadas:

Se refiere al número de encuestas que valoraron el comportamiento de un país. Se usaron 17 encuestas en total de 13 instituciones independientes, y se requerían al menos tres encuestas para que un país pudiera ser incluido en el IPC.

"Desviación estándar:

Indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor es la desviación estándar, tanto mayores son las diferencias de las percepciones de un país entre las fuentes.

"Rango alto-bajo:

Muestra los valores más altos y más bajos de las diferentes fuentes."¹⁶⁹

Con objeto de observar la dimensión que representa la corrupción en México, en la encuesta que Transparencia Mexicana realizó en el año 2001, se tienen interesantes resultados al comparar lo gastado en actos relacionados con la corrupción respecto al producto interno bruto, de manera que "La mordida en México significa económicamente hablando el 1% de todo lo que produce el país, del Producto Interno Bruto (PIB), es decir 23 mil 400 millones de pesos al año, dinero que pasa de una mano a otra para que un trámite se resuelva, o para evitar que se lleven el carro al corralón, que le levanten la infracción, para llegar a un arreglo por debajo del agua entre la autoridad y el ciudadano.

"En este barril sin fondo caen 22 de 100 trámites que se realizan en el país según reveló la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 realizada por la Asociación Transparencia Mexicana."¹⁷⁰

Es interesante saber en este orden, el lugar que ocupó México en el 2002, según los datos de Transparencia Internacional, al establecer que "En 2002, México ocupó la posición 57 de un total de 102 países. En contraste, Finlandia se ubicó en el primer lugar y Bangladesh en el último. México obtuvo 3.6 puntos en una escala donde Finlandia fue evaluado con 10."¹⁷¹

Lo anterior, fue presentado con objeto de ilustrar el lugar y dimensión que la corrupción ocupa en nuestro país, y que su erradicación toma tal importancia, que debe ser considerado como una prioridad Nacional del Gobierno Mexicano; de manera que lograr bajar la corrupción, al tiempo que acercarse a las calificaciones más altas y satisfactorias a nivel mundial, se reflejará muy probablemente en un bienestar común coherente con la dignidad que todo ciudadano aspira para su familia y él mismo.

Es interesante la baja condena judicial que se presenta a quienes cometen actos de corrupción, por ejemplo en la actuación de los ministerios públicos, se destaca que "Uno de los fenómenos que más resaltan en los procesos de procuración y administración de la justicia en México es la extremadamente baja tasa de condena por delitos cometidos. Se estima que de cada 100 delitos que se cometen en el país, únicamente tres terminan en una condena judicial. Gran parte de este problema se deriva de la deficiente actuación de los ministerios públicos que no tienen la capacidad requerida para 'armar' bien los casos antes de

¹⁶⁹ TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepciones de Corrupción 2003 de Transparency International*. (Consulta de <http://www.transparency.org/cpi/2003/cpi2003.es.html> el 6 de marzo del 2004, a las 8:28 Hrs.).

¹⁷⁰ JAIMES ARENAS, Carmen. *Nota sobre Corrupción*. (Consulta de <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/153542.html> el 6 de marzo del 2004, a las 8:35 Hrs.).

¹⁷¹ TRANSPARENCIA MEXICANA. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. (ENCBG)* (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/encuesta_nacional.html#top el 6 de marzo del 2004, a las 8:39 Hrs.).

presentarlos ante los representantes del Poder Judicial y también de los altos índices de corrupción que imperan entre los ministerios públicos.¹⁷²

4.1.2. Corrupción y sus efectos.

Es conocido por todos, que realizar actos de corrupción se traduce en un juego en el que las probabilidades de ser sancionado es relativamente bajo, lo cual puede ser un incentivo para cometer actos contrarios al interés público, debido a la impunidad y la ineficacia de las penas y sanciones; aunado a lo anterior, se destaca la poca seguridad de resarcir los daños causados al patrimonio del Gobierno, lo cual favorece las condiciones para incurrir en estos actos. Esto se traduce en un círculo detestable en que la corrupción crea impunidad y ésta más corrupción, y por tanto, injusticia.

Al respecto, cabe hacer mención que "...en años recientes, delinquir se traducía en un juego de probabilidades, en donde las posibilidades de ser detenido, juzgado y sentenciado eran de 1.3 entre 10. Para una persona que no tiene estudios, valores, oportunidades y sí muchas necesidades esta cifra se convirtió sin saberlo en su pasaporte institucional para la delincuencia."¹⁷³ Además es importante destacar, que el ejercicio de la función pública tiene algunos incentivos para la corrupción, como es el hecho de no contar en todos los casos con reglas claras y mecanismos para hacerlas cumplir, por lo que su contraparte está en hacer éstas, más sencillas y transparentes, en una labor legislativa más dinámica que permita actualizar las normas a las nuevas condiciones, a fin de desestimular la violación de las normas jurídicas y administrativas.

Considero que un factor que apoyará evitar la corrupción en los servidores públicos, es lograr una estabilidad y certidumbre en el empleo, así como la certeza en el cargo, empleo o comisión de los servidores públicos, donde su desempeño esté relacionado con los resultados, al tiempo que se reconozcan logros y se castiguen errores e incumplimientos, a fin de que no se desaliente la permanencia en el Gobierno de quienes aún mantienen y ejercen sus altos valores éticos.

Además, la profesionalización de los servidores públicos, debe estar aparejada con la certidumbre en el trabajo y que "...contenga reglas claras y precisas, relativas a:

¹⁷² TRANSPARENCIA MEXICANA. *Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción en México. "1. Acciones en materia judicial" Propuesta M3, i "Designación de Procuradores, creación de la Procuraduría Cívica y formalización del juicio de Residencia"* (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html#1#1 el 6 de marzo del 2004, a las 10:14 Hrs.).

¹⁷³ TRANSPARENCIA MEXICANA. *Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción en México. "3. Servicio civil de carrera" Acción III. Promover el servicio profesional de carrera en áreas específicas de Gobierno.* (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html#1#1 el 6 de marzo del 2004, a las 10:14 Hrs.). Op. Cit.

- “Requisitos para la contratación del personal.
- Selección del personal en el mercado de trabajo.
- Perfiles de puesto acordes a funciones y responsabilidades.
- Sistema de remuneraciones, transparente y acorde a funciones y responsabilidades, con sueldos competitivos.
- Sistema de incentivos y castigos.
- Evaluaciones objetivas con base a resultados.
- El desarrollo de una carrera pública en función del desempeño personal y no de grupos o amiguismos.
- Jubilaciones y otras prestaciones.
- Supuestos de sustitución del servidor público.

“De tal forma que al cambio de poderes o del titular de la dependencia ni se releven todos los servidores públicos de confianza, ni se impida la sana renovación de los cuadros en ciertos niveles.”¹⁷⁴

Es claro que si se profesionaliza a los servidores públicos, se resta el margen para que incurran en actos contrarios al interés público, y su actuación se verá favorecida en el ejercicio de la función pública, al hacerla más eficaz y eficiente; por esta razón los Órganos de Gobierno, deberán desplegar esfuerzos integrales para mejorar este aspecto, pues de las acciones conjuntas y coordinadas, está la clave para lograr cualitativamente el bien común; sobre el particular “Está muy discutido cómo y para qué incluir un esquema de carrera profesional. Habría que decidirse a ponerlo en marcha considerando dos supuestos básicos: uno, que fuera útil para los llamados servidores de base, grupo que quedó atrapado por la política de concesiones a cambio de apoyos políticos. Esto es, esta política, por una parte, le garantizó ‘derechos’ como el de la inmovilidad; pero por la otra, les impidió ‘reconvertirse’ bajo los supuestos modernizadores y de intercambio internacional, a los que la administración pública tuvo necesariamente que sumarse; esto los dejó en un especie de estado de parálisis y casi indefensión, además de haberlo convertido en un grupo que en lugar de percibirse como de apoyo, se percibe como un estorbo. Pero debe ser útil también para el grupo de los servidores llamados de confianza, los que han contado con vías alternas para mejorar sus habilidades y capacidades (estudios formales, cursos de ‘verdadera’ capacitación, estímulos económicos: bonos), pero sin ninguna seguridad en su empleo. Es necesario que conozcan sus obligaciones y derechos y que se vuelva más transparente, por ejemplo, la asignación de estímulos, puesto que esta asignación se hace de manera por demás discrecional.”¹⁷⁵ Estas diferencias quedan circunscritas en virtud al apartado en que se encuentran regidos, es decir, “...No es regla absoluta pero sí generalizada que las personas que se someten al régimen laboral del apartado A del artículo 123 -de la Constitucional Federal-, indudablemente que disfrutan de una auténtica estabilidad en sus labores, estabilidad que ni remotamente disfrutaban los trabajadores sujetos al régimen laboral del apartado B del mismo artículo 123. Y por otra parte, las condiciones

¹⁷⁴ Ib.

¹⁷⁵ Ib.

económicas también suelen ser más altas para los trabajadores regulados por el apartado A que los del B.”¹⁷⁶

Considero que un apoyo importante para lograr una buena evaluación de los resultados de la gestión de los servidores públicos en el Gobierno, descansa en la introducción de indicadores de eficacia y eficiencia, los cuales contribuirán a tener una apreciación más objetiva de su ejercicio, con los que se incrementará la sana competencia entre ellos y las instituciones, señalando en donde se encuentran las debilidades al tiempo que las oportunidades potenciales para mejorar la función pública. Lo anterior facilitará una rendición de cuentas más transparente y traerá consigo la credibilidad y confianza en las instituciones públicas, que hasta el momento su imagen está muy deteriorada. De esta forma, tal transparencia permitirá observar el ejercicio del gasto conforme a la norma y la eficacia y eficiencia con la que se usaron los recursos, así como los responsables de éstos y en particular traerá beneficios que pueden ser superiores al desperdicio de los mismos y menos gravoso por concepto de corrupción e imagen pública del Estado.

El reto es claro, combatir la corrupción como una forma de evitar la cultura del incumplimiento, de la simulación y de desempeños justificativos de actos que infringen la Ley; al tiempo que eliminar la creencia de que la corrupción es un incentivo para los servidores públicos que ven como interés prioritario, el beneficiarse individualmente y hacer a un lado los intereses de la comunidad. La corrupción tiene aquí dos aristas que conviene observar, es decir, “...la corrupción implica un incentivo positivo a todos aquellos que participan en ella y un incentivo negativo a aquellos que la evitan. Quien decide combatirla se encuentra con que los costos o castigos para las conductas no corruptas, donde son mayores que los beneficios o premios. Mientras que la mayoría de los implicados en un acto de corrupción se encuentran mejor de lo que estarían si hubieran cumplido con la ley o con el procedimiento, aquellos que la combaten no obtienen el bien que esperan a cambio.

“La corrupción se genera por la complejidad de los procesos que conducen a una transacción pública y porque el vínculo con las instituciones en donde se llevan a cabo estos procesos produce un malestar derivado de la ineficiencia, el riesgo, la amenaza y la ineficacia. Se genera, además, porque los encargados de su vigilancia tampoco encuentran incentivos positivos en el buen ejercicio de sus funciones, los que combaten a la corrupción sólo garantizan que no se les acuse de corruptos o que se les atribuya responsabilidad en actos que la impliquen.”¹⁷⁷

¹⁷⁶ NAVA NEGRETE. Op. Cit. Pág. 51.

¹⁷⁷ TRANSPARENCIA MEXICANA. *Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción en México. “5. Órganos de Supervisión” Acción V. Fortalecer y en su caso crear nuevos órganos de fiscalización y control.* (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html#1#1 el 6 de marzo del 2004, a las 10:14 Hrs.). Op. Cit.

El combate a la corrupción obviamente no ha sido sencillo, si se considera que se ha implantado en la mayoría de las oficinas públicas, porque una buena parte de sus servidores públicos encuentran en su práctica, atractivos beneficios; en este sentido su dificultad está en que "...se trata de un problema multifacético, multicausal y, por si fuera poco, de estragos múltiples y multitudinarios. Por lo mismo, la corrupción es un problema muy difícil de diseccionar. Si no se lo ataca con una estrategia integral, fácilmente puede ocurrir lo que al cáncer más agresivo, es decir, que entre más se poda, más se reproduce."¹⁷⁸

4.1.3. Corrupción y legalidad.

Es importante señalar que la cultura de la legalidad, es el mejor antídoto a largo plazo para combatir la corrupción, máxime si se parte de que la "La corrupción es un problema que está enraizado en la historia de México y en las prácticas cotidianas. La corrupción se ha desarrollado en México en buena medida debido a la falta de controles institucionales y a la incapacidad del Estado para castigar efectivamente las conductas corruptas. La incapacidad estatal para aplicar las leyes ha contribuido a generar la percepción de que lo más probable es que una conducta corrupta no va a tener castigo, lo cual, evidentemente, actúa como un incentivo para fomentar más la corrupción. Existe, pues un problema grave de percepción de que la impunidad es el estado de cosas dominante. Estamos frente a un círculo vicioso en el cual la impunidad propicia mayor corrupción, lo cual hace aún más difícil su castigo y ello, a su vez, refuerza la percepción de impunidad."¹⁷⁹

Por otra parte, el principio de legalidad señala que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse debidamente fundado y motivado por el derecho vigente, es decir el principio de legalidad requiere la sujeción de todos los órganos estatales a las normas jurídicas, o sea, los actos o procedimientos jurídicos que se llevan a cabo por las autoridades estatales, deberán tener como sustento, el estricto cumplimiento de las normas legales (en sentido material); al tiempo que deberán estar conforme a las disposiciones de fondo y forma que consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo así que este principio, constituye la principal exigencia para que se materialice el Estado de Derecho en sentido técnico jurídico.

De esta manera, lograr la legalidad en los actos de autoridad, requerirá indubitablemente estar sustentado en preceptos legales vigentes, a fin de obtener la certeza jurídica en tales actos, cuestión que los servidores públicos deberán siempre respetar en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones; sin embargo, está visto que no siempre se hace y se incurre con frecuencia en actos contrarios al interés social, por lo que es necesario atacar el problema de la debida

¹⁷⁸ Ib.

¹⁷⁹ TRANSPARENCIA MEXICANA. *Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción en México. "6. Cultura de la legalidad" Acción VI. Estimular y enriquecer la cultura de la legalidad en México.* (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html#1#1 el 6 de marzo del 2004, a las 10:14 Hrs.). Op. Cit.

aplicación de la Ley, y para ello, resulta conveniente fortalecer la cultura de la legalidad, a la cual está aparejada la de responsabilidad, es decir, para lograr este fin, resulta necesario establecer una campaña publicitaria en este sentido, lo que consumirá un cierto tiempo para conseguir los resultados esperados. Sobre el particular, cabe señalar que "...está probado que una buena campaña publicitaria puede, al menos por ciertos períodos de tiempo, modificar conductas de la población. Las campañas políticas en tiempos de elecciones son una prueba de ello: logran en ocasiones hacer pensar que gobernantes corruptos no lo son.

"En este sentido se propone que el gobierno mexicano concentre sus esfuerzos en aplicar la ley y publicitar dicha aplicación en casos seleccionados que tengan las siguientes características: a) casos irrefutables donde la culpabilidad sea absolutamente clara (se puede acompañar dicha culpabilidad de pruebas que impacten a la opinión pública, como videos, grabaciones, etc.), b) casos en los que el proceso judicial sea incuestionable, c) casos transparentes en los que no se violen derechos humanos; d) casos que no se puedan interpretar como revancha política. Estos casos deben ser publicitados de tal forma que generen la impresión de que cualquiera puede ser castigado por actos de corrupción. La publicidad del caso debe abarcar no sólo el proceso judicial sino la aplicación de la sentencia: no se debe generar la imagen de que una vez juzgado el procesado puede salir rápido de la cárcel o de que goza de privilegios obtenidos a través del soborno."¹⁸⁰

Mantener una campaña publicitaria relativa a la cultura de la legalidad y responsabilidad, implica acabar con la cultura establecida en algunas oficinas del sector público, en el sentido de que se busque justificar lo que no es moral y legal y en lugar de ello, es necesario establecer con claridad los principios superiores de justicia basada en lo dispuesto por los ordenamientos legales.

En atención a lo anterior, es preciso comenzar un proceso formativo de los servidores públicos, donde se les convenza que actuar apegado a derecho en el ejercicio de la función pública, tiene más ventajas y beneficios para él, su familia y la comunidad, que evadir o incumplir con la norma jurídica. Explotar esta perspectiva necesitará que todo servidor público, antes de ser contratado, deba contar con el conocimiento preciso y adecuado, la habilidad, destreza y la objetividad para realizar la función que deberá desempeñar. Al respecto, la capacitación juega un papel importante, al ejecutar los programas permanentes de formación que permitan actualizar los conocimientos necesarios, con objeto de fortalecer y apoyar los valores que deben tener presente en el ejercicio de sus atribuciones y actividades cualquiera que éstas sean; de manera que tal ejercicio, se rija por el buen ejercicio público, con ética de servicio, considerando como objetivo primordial, el encaminado a proporcionar a la sociedad civil el bien común en el marco de la legalidad.

El combate a la corrupción más efectivo, descansa en lograr que el desempeño de los servidores públicos, se rija con una alta calidad de valores, ética, probidad y

¹⁸⁰ Ib.

eficiencia, si de una vida digna de su servicio público se busca. Es claro que la corrupción significa viciar, contaminar, pervertir, modificar o alterar los procesos administrativos y jurídicos de la función pública en beneficio particular o incluso de grupo; por lo que para su erradicación, la formación de los servidores públicos implicará considerarlos como personas, con intenciones de sobresalir, con una actitud positiva del buen desempeño y servicio público, a fin de evitar actitudes que vicien la vida pública del Gobierno, y así traducir en los hechos, un correcto desempeño, tendiente a concretar ideales, valores éticos y fines del Estado en la impartición del bien común de la sociedad civil.

El Estado de Derecho, significa el medio y disposición que tienen los servidores públicos para garantizar la protección de sus derechos privados de propiedad y de la comunidad, lo cual muy probablemente recaerá en un incremento del bienestar de la sociedad civil, paralelo a un desarrollo y crecimiento económico integral, urgente para un país que requiere una interdependencia benéfica como país con respecto de otros.

Finalmente, considero que el sólo cumplimiento de las normas jurídicas y administrativas, por parte de los servidores públicos, no es la condición única para lograr una disminución en los indicadores de corrupción en nuestro país; pues se requiere de una actitud permanente y comprometida de los particulares y de quienes son servidores públicos, basada en la cultura de la legalidad y responsabilidad que fortalezca el cumplimiento debido de la función pública. Al mismo tiempo, deberá transparentarse el ejercicio público en la rendición de cuentas, utilización eficiente de recursos y eficacia en el logro de los objetivos de las instituciones de Gobierno; lo anterior, facilitará reconvertir la desintegración social que representará de continuar así, un verdadero problema para las autoridades al final de todo. Es preciso reconocer aquí, que el costo económico inherente al combate a la corrupción, puede ser elevado; sin embargo, será siempre a largo plazo, beneficioso para todos en cualquier sentido.

4.2. Reconversión.

La reconversión parte de ciertas consideraciones para ajustar el sistema de las responsabilidades administrativas, a fin de orientar su cambio estructural a un nuevo esquema institucional, lo cual implicará modernizar su aplicación, articular las relaciones de participación de los agentes que los lleven a cabo, consolidar los procesos administrativos de responsabilidad, y promover un nuevo sistema institucional.

No se trata de rehacer el sistema de responsabilidades administrativas, sino de ajustarlo a las nuevas necesidades para lograr con una mayor efectividad la función pública, a un costo menor en el ámbito económico, social y político; dada la repercusión y descrédito que en general se otorga al Gobierno Federal, es decir, una desviación detectada en un servidor público en el cumplimiento del desempeño que tiene asignado, no sólo lo ubica como el responsable individual, sino que ante la sociedad civil, lo incrementa a todo el Estado, y esta es la parte

más grave del problema, ya que se le resta confiabilidad, máxime cuando los responsables se sustraen de la justicia por diversas razones, como el ser influyentes, la falta de elementos suficientes producto de la investigación para concretar su responsabilidad o incluso la tardanza para actuar y sancionar a los responsables por quienes deben incoar las responsabilidades administrativas, así como dejar pasar el tiempo para acordar su prescripción de las infracciones administrativas.

En las responsabilidades administrativas, considero que se pueden apreciar cuando menos cuatro perspectivas que deben ser atendidas, es decir, se trata de:

- Ubicar el ámbito en que deben aplicarse,
- El acervo tecnológico con el que se cuenta,
- La aplicación efectiva a los sectores del Gobierno Federal más débiles o susceptibles de corromperse y
- El apoyo concertado con la sociedad civil para denunciar las conductas contrarias al interés público.

En este último caso, se considera a la sociedad civil como el censor más eficaz para medir la actuación del Estado en su conjunto y en sus áreas particulares.

La reconversión aquí implica mantener la viabilidad de instituciones encargadas de corregir las desviaciones de los servidores públicos, y en este proceso deberá tomarse en cuenta que al ingresar a un esquema de reconversión, no se busca sólo lograr un estadio superior de desarrollo en la aplicación de las responsabilidades administrativas, sino de mantener una transformación y modernización permanente de los procesos administrativos de control, revisión y disciplina que con agilidad y efectividad sancionen a quienes con su conducta han vulnerado la función pública; al tiempo que se logre inhibir tanto a los servidores públicos como a los particulares involucrados en actos contrarios al interés público y crear en las oficinas de Gobierno Federal sus centros de transgresión social entendidos como lugares donde la actividad de la función pública, se ve cumplida, impulsada, desviada o interrumpida por la corrupción bajo cualquiera de sus formas de aplicación.

A nivel de las instituciones, la reconversión administrativa comprende la modernización técnica operativa de la dirección en el ámbito laboral y ésta con relación al público, si dentro de su función pública debe atender a los particulares, o en su caso, si sus procesos de trabajo sólo se presentan en interrelaciones de apoyo con otras oficinas de la institución, es decir, se busca una mejor articulación entre las oficinas hacia el interior y exterior, bajo un esquema de competitividad que refleje el desarrollo de una función pública que satisface su objetivo principal, o sea, el de impartir el bien común.

Bajo este esquema, deberá considerarse en la medida de los requerimientos para lograr una mejor efectividad del sistema de responsabilidades administrativas, un

crecimiento equilibrado de otras instituciones destinadas con un fin último bien determinado, al tiempo que combatir la corrupción en el servicio público.

Lo anterior no quiere decir que todo el sector público a nivel de sus oficinas, sea poco o nulo competitivo en relación al ejercicio de la función pública, sino que en todo caso, bajo este esquema, se pretende determinar aquellas oficinas que han logrado cumplir con eficiencia y eficacia sus facultades y atribuciones, a fin de fortalecerlas y reproducir su operación en otras oficinas poco afortunadas.

De esta manera la reconversión administrativa, es la orientación equilibrada de la actividad del Estado Federal para innovar bajo una nueva infraestructura, el sistema administrativo de responsabilidades que responda con efectividad a la aplicación de los procedimientos administrativos disciplinarios de responsabilidad determinando, el ajuste de la metodología en cuanto a los órganos que los aplicarán, así como la envergadura de su alcance a nivel nacional tratándose del gasto federal.

Implica revalorar el sistema actual y redimensionar las responsabilidades administrativas, en cuanto a los recursos que se emplean y que han reportado un logro insuficiente para combatir de manera eficiente y eficaz cualquier forma de actividad de los servidores públicos que impliquen incumplimiento de los principios constitucionales federales de funcionamiento del servicio público. Lo anterior pretende lograr un equilibrio entre la función pública del Estado con la sociedad civil, en la que los servidores públicos federales tienen la obligación de cumplir sus obligaciones con eficacia. De forma que se busca disponer de un sistema efectivo que inhiba a los servidores públicos federales a realizar conductas contrarias al interés público.

4.2.1. Ámbito.

Originalmente el término reconversión, se utilizó en el ámbito industrial en particular en España¹⁸¹ con el que se buscó la reconstrucción industrial y que en México se empleó para atender bajo una transformación y reestructuración cualitativa, la realidad económica, lo cual implicó un compromiso de cambio estructural en forma gradual y selectiva; por lo que la reconversión se enfoca en alguna particularidad que está en crisis, al tiempo que busca la superación de obstáculos que impiden un crecimiento específico, ante las circunstancias cambiantes que superan la capacidad de respuesta para satisfacer en forma congruente, las necesidades que alguna parte de la sociedad requiere.

¹⁸¹ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.* Memoria del I Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial. Sección de obras de Economía Latinoamericana. CARRILLO ARRONTE, Ricardo. *"XI La reconversión industrial en México."* (1ª. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1987). Pág. 132.

Lo anterior, tiene lógica, si se observa que no todos los procesos de trabajo requieren ser transformados, es decir, sólo se justifica en aquellos procesos que han sido superados o que no cumplen ya con las expectativas que originalmente se consideraron. En otras palabras, la reconversión administrativa es una respuesta que implica ajustar los procesos a las nuevas necesidades. Cabe indicar, que existen áreas con procesos de trabajo que no requieren ni ajustes ni transformaciones en sus procesos, porque aún satisfacen convenientemente los propósitos para los que fueron creados.

En otro sentido, se observa que en forma general existen necesidades de cambio o ajuste bajo una graduación que va según el caso, en modificaciones leves y en tanto que en otras, se requerirán de ajustes, que podrían ir hasta la transformación radical. Toda reconversión se dará entonces, según el grado requerido para proporcionar la solución a la problemática presentada.

Toda reconversión requiere del empleo de recursos o innovación congruente con el fin que se persiga, y sobre todo, de la necesidad que deba ser satisfecha. De ahí que los procesos de reconversión, se ubican en una perspectiva de modernización de los entes participantes en la sociedad; lo cual implica por una parte, presentarse ajustes en los procesos existentes, o bien surgir nuevos procesos que anteriormente no se justificaban, debido a que no existían necesidades sobre alguna rama de la función pública.

Tomando en consideración el ámbito en que surgió la reconversión y sin profundizar, este concepto busca consolidar, modernizar y promover nuevos procesos que tal vez requieran para su logro, incluso de la aplicación de alta tecnología.

En este sentido, y dado el ámbito original en que surgió el esquema de la reconversión, no resulta simple y sencillo para aplicarse en las oficinas públicas, dado que "Hablar de la reconversión en algunos circuitos genera incertidumbre e incredulidad ya que generalmente se le concibe como un masivo proceso de inversiones, ... -sin embargo- permite con la misma relación capital-trabajo producir más y mejor. Una mayor productividad nos conduce a ahorros de recursos, e insumos en el proceso productivo que sirven para nuevas inversiones."¹⁸² De manera que la reconversión, presenta ventajas al ordenar sus principios en el ámbito de las responsabilidades administrativas, pues implantarlo puede generar un resultado positivo para la función pública en términos generales, tratándose de servicios que buscan una productividad mayor, la cual debe además insertarse en la planeación estratégica del país, es decir, "Para llegar a ser competitivo y conservarse así en el sector de servicios se debe considerar tanto la política pública como las estrategias particulares de la empresa de servicios.

¹⁸² VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.* Op. Cit. VILLARREAL, Rene. "I. La reconversión industrial en América Latina: Conceptos, enfoques y perspectivas". Pág. 24.

Típicamente las autoridades públicas no se han dado cuenta de la importancia de este sector sobre todo cuando diseñan los planes de desarrollo nacional e implementan los paquetes de incentivos. Dado el crecimiento rápido en servicios sin una planeación específica, es interesante especular qué tanto más rápidamente crecería o podría crecer si realmente se planeara.¹⁸³

En este sentido, darle énfasis a la productividad en el sector público, facilita la reorganización de los factores que inciden en una buena aplicación de las operaciones de la función pública. Los recursos involucrados desde el punto de vista administrativo, implican algunos requerimientos básicos como una distribución y aplicación equilibrada de éstos, es decir, "Para impulsar un resurgimiento de la productividad, es necesario hacer un uso eficiente de:

- a) "Niveles técnico y cultural más altos de empleados y trabajadores.
- b) Nuevas tecnologías que permitan flexibilidad, calidad y optimización global de organizaciones grandes y complejas."¹⁸⁴

Sin embargo, no es para intranquilizarse si se requiere de crear nuevas tecnologías, sino el propósito esencial, sencillo y más importante, está en dominar aquellas que resultan clave para el fin buscado, es decir, para nuestro ámbito, el hacer de las responsabilidades administrativas un esquema operativo eficaz para combatir e inhibir las conductas contrarias al interés público. Lo cual significa lograr que las instituciones de gobierno cumplan efectivamente su objetivo principal, o sea, el de proporcionar el bien común, no a un costo ineficiente, sino todo lo contrario, en un esquema en el que la corrupción no se incluya como un elemento más para obtenerlo, si el que lo busca es el particular o incluso el propio servidor público en el desempeño de sus atribuciones. En otras palabras, no se trata de utilizar todas las tecnologías al alcance, sino es más trascendental, utilizar en particular la que nos facilite lograr un eficaz sistema de responsabilidades administrativas.

De manera que la tecnología administrativa que se utilice, deberá ser aquella que considere involucrar y explotar positivamente las capacidades administrativas como la calidad, cantidad, economía, el servicio y satisfacción de la sociedad civil entre otros, al tiempo que contar con la suficiente flexibilidad para su aplicación a los diversos ámbitos en los que debe responder, para corregir y evitar las conductas contrarias al interés público. Para lo cual también es necesario incluir en tales capacidades, las que corresponden a los servidores públicos bajo un esquema probado de profesionalismo en la función pública, y retroalimentado con un entrenamiento y capacitación que fomente y fortalezca los principios de

¹⁸³ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.* Op. Cit. I. RIDDLE, Dorothy. "III. El papel del Sector de servicios en la economía moderna y sus estrategias futuras" Pág. 73.

¹⁸⁴ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.* Op. Cit. LORING, Philipe. "IV. Nuevos retos industriales en Europa Occidental" Pág. 78.

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la gestión pública; de forma tal, que se delinee una competitividad administrativa capaz de enfrentar y terminar con la proliferación de los centros de transgresión social.

Cabe señalar que dentro del esquema de la reconversión de las responsabilidades administrativas, considero que deben cuidarse otros elementos administrativos a fin de garantizar su éxito, es decir, debe implantarse al mismo tiempo un sistema de seguimiento y evolución o también llamado de monitoreo, que permita saber si lo operado, está dando los resultados esperados; en otras palabras, es necesario considerar la evaluación del sistema implantado, o sea, "Una evaluación adecuada debe ser capaz de lograr la aceptación de un programa a pesar de los datos financieros o del rechazo, debido al mal manejo gerencial o a sus características técnicas, a pesar de sus datos financieros promisorios. De hecho, tales evaluaciones deben requerir expertos técnicos y de organización, y probablemente nuevos métodos de evolución de prefactibilidad".¹⁸⁵ Esta evaluación es importante cuando se involucra el rediseño de las funciones en materia de responsabilidades administrativas, ya que es posible la creación de instituciones o ampliación de las funciones y recursos involucrados para lograr este fin, y paralelamente saber si los recursos financieros invertidos en edificios, personal y tecnología representan costos que a mediano y largo plazo son rentables, ante el dispendio y lesiones que provocan los centros de transgresión social, en términos económicos, sociales, culturales y políticos.

4.2.2. Concepto.

La reconversión es una figura que cuestiona la realidad, es decir, es la exigencia que la sociedad civil solicita cuando los procesos administrativos o de trabajo del Estado en cualquier ámbito de operación, han llegado a una etapa de su desarrollo, que si bien solucionaron problemáticas de organización encaminadas a impartir del bien común en un momento dado y bajo ciertas circunstancias, se convierte en una necesidad de las organizaciones del sector público para ajustarse a las nuevas condiciones que se presentan en la sociedad, a fin de ejercer por parte del Estado, un gobierno competente.

La reconversión debe involucrar diferentes aspectos de la administración institucional, y también aspectos como los sociales, culturales, económicos y políticos; de manera que esta "...acción es permanente, que no se ha detenido desde que el hombre comenzó a utilizar su inteligencia, su imaginación y su audacia. La diferencia en el momento actual es que los cambios que se tienen que hacer en todos los sistemas industriales, científicos, tecnológicos, comerciales, económicos, éticos y políticos son múltiples, acelerados y definitivos."¹⁸⁶

¹⁸⁵ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.* Op. Cit. LORING, Philippe. Pág. 83.

¹⁸⁶ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.* Op. Cit. V. ORTEGA, Manuel. "IX. Educación e investigación tecnológica y la reconversión industrial" Pág. 117.

Considero que la reconversión en forma general, debe ser entendida como un proceso de ajuste o en su caso, de cambio de la estrategia y estructura operativa de las oficinas de gobierno, al tiempo que representa un reto para adecuarse a las nuevas circunstancias, a fin de que se redimensionen y tengan vigencia en su conjunto, conceptos como la calidad, productividad, innovación tecnológica, administración organizada, eficiencia, reestructuración, transformación, reconstrucción, adaptación de estructuras funcionales, mutación, ajuste de procesos, diseño y rediseño, funcionalidad, competitividad y eficacia, entre otros.

En este sentido, la reconversión de las responsabilidades administrativas, es la reorientación del Estado respecto a la función disciplinaria y que da respuesta a las necesidades de modernización exigida por la sociedad civil, a través de la innovación, permitiendo una transformación radical en términos cualitativos de la realidad social en un contexto de cambio estratégico y estructural en forma integral, selectivo y progresivo para fortalecer el imperio de la legalidad, al tiempo que evita e inhibe la regencia de los centros de transgresión social.

La reconversión de las responsabilidades administrativas, puede no representar un proyecto de mediano plazo, sino de largo plazo, si se considera como un sistema que dé resultados concretos, traducidos finalmente en un cambio en la cultura social y administrativa de los servidores públicos, en un encauzamiento práctico de las conductas de los servidores públicos dentro de los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que regulan su desempeño en la función pública y cuyo alcance es nacional, proceso en el que se involucran todos los servidores públicos y los particulares que se relacionan con algún bien y/o servicio público, proporcionado por cualquier ente público cuyo presupuesto provenga y se financie de recursos públicos federales, es decir, el cambio en el sistema de responsabilidades administrativas, implica el involucramiento y participación de todos en sus diferentes ámbitos; de esta manera, "Cuando hablamos del concepto de reconversión, nosotros queremos referirnos al aspecto total de reconversión de un país, de reconversión de los pobladores y habitantes de ese país, de que somos nosotros quienes de alguna manera lograremos ese cambio substancial dentro de la trinchera en la que nos haya tocado actuar, sea alguna empresa privada, sea la escuela o la universidad, sea un hospital, sea nuestro hogar, sea nuestro trabajo como técnicos, ejecutivos u obreros, como servidores públicos, como personas que dentro de la vocación a la que estamos dedicados lo hagamos de una manera que responda al reto actual, al momento que estamos viviendo."¹⁸⁷ En este sentido, de no intentar la reconversión del sistema disciplinario de los servidores públicos federales, se mostraría una carencia de mecanismos de adaptación, lo

¹⁸⁷ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La pequeña y mediana industria en la reconversión industrial. Las formas no convencionales de intercambio comercial para impulsar la integración latinoamericana. Tomo IV.* Memoria del Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial. Sección de obras de Economía latinoamericana. A. DE ANUZITA, Gotzon. "VI. El hombre, factor clave en la reconversión industrial". (1ª. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1987). Pág. 99.

cual significa estancamiento, así como negarse a una modernización que enfrente a través de cambios substanciales en la estrategia y estructura para subsanar las deficiencias que el sistema de responsabilidades administrativas ha presentado hasta el momento.

4.2.3. Necesidad.

La necesidad de un ajuste en el sistema de las responsabilidades administrativas, bien vale el esfuerzo que se haga, si se espera con ello, mejorar la función pública, al tiempo que eliminar y desmotivar la creación de centros de transgresión social; lo cual implica mantener programas permanentes y adecuados de capacitación tanto a los servidores públicos como incluso a los particulares demandantes de servicios, para que el sistema opere convenientemente; máxime si se sabe que los centros de trasgresión social, requieren de la ignorancia de los particulares para ser sometidos a las condiciones que les impongan para que se les proporcionen los bienes y/o servicios públicos que demandan y a los cuales tienen derecho; por lo que resulta importante eliminar en la medida de lo posible, los requisitos que la administración de servicios exige para controlar la propia actuación de los servidores públicos y no tanto por ser necesarios para la obtención de los servicios por parte de los particulares, es decir, en ocasiones se solicitan copias adicionales en las oficinas públicas, cuando en esencia, el que se contenga una en el expediente principal, es suficiente para proporcionar el bien y/o servicio, por citar un caso.

Lo anterior significa, adecuarse a las necesidades actuales, a fin de que en el contexto de la productividad de las oficinas de gobierno, se rechace lo que por su obsolescencia no es viable utilizar y que van en contra de la eficacia y eficiencia. En este sentido, "El reglamentismo gubernamental es otro obstáculo frecuente. Por supuesto no se trata de que el Gobierno deje de gobernar, pero sí de eliminar múltiples restricciones que resultan irracionales y que podrían ser manejadas por el mecanismo legal más que por el de la burocracia, sustituyendo permisos, autorizaciones y concesiones, por criterios jurídicos específicos. En el mismo terreno se encuentra el problema del burocratismo propiamente dicho, que tiene las enormes desventajas, primero, de afectar la productividad global de la economía al pesar en las finanzas gubernamentales, segundo, de convertirse en el gran obstáculo para la adecuada administración de las oportunidades comerciales. Un área de particular sensibilidad en este terreno es el de las aduanas, que frecuentemente se convierte en las grandes desalentadoras de las actividades exportadoras por ser encarecedoras de los productos, lo cual es delicado cuando los márgenes de competitividad son reducidos."¹⁸⁸

La reconversión requiere también de una reconversión mental, a fin de tener una definición clara de lo que se pretende; lo cual no es otra cosa, que revolucionar el

¹⁸⁸ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.* Op. Cit. Zaidenweber, Jacobo. "X. Problemas de la reconversión industrial mexicana". Pág. 127.

sistema de responsabilidades administrativas, no tanto en la forma como está estructurado para aplicarse a los servidores públicos que en el ejercicio de sus empleos cargos o comisiones han cometido faltas administrativas derivadas de actos u omisiones contrarias a los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, sino en reestructurar a las instituciones que las aplican, a fin de dar la efectividad pretendida para hacerla coherente con la intención global de la sociedad civil de tener un gobierno en sus diferentes participaciones de la vida social de manera más efectiva, en el que se sancione con la eficacia esperada y que desmotive su recurrencia y acabe con los centros de transgresión social que tanto afectan el Estado de Derecho y el interés de la sociedad civil.

Proporcionar una idea clara de qué se puede lograr con la reconversión de las responsabilidades administrativas, puede resultar suficientemente atractivo tanto para el gobierno como para la sociedad civil, si se establece que el beneficio está en fortalecer el Estado de Derecho, al tiempo que evitar e inhibir las conductas contrarias al interés social, a través de un efectivo sistema que no proteja a ciertos servidores públicos que han incurrido en faltas administrativas, o bien que sancione a quienes están a cargo de esta función disciplinaria, cuando por su nivel en la jerarquía de la Institución en que se hallen, puedan discrecionalmente seleccionar y en su caso, determinar a que servidores públicos sí o cuales no se les debe incoar un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad.

Introducir la reconversión del sistema de responsabilidades administrativas, significa a largo plazo, el cambio de actitud tanto de los servidores públicos como de los particulares para combatir la corrupción y evitar y eliminar los centros de transgresión social donde ésta opera, y esto es así, porque de lo contrario, el excesivo proteccionismo a quienes infringen las normas jurídicas, induce a fortalecer las formas de evasión de las disposiciones jurídicas, la simulación de lo correcto, que se traduce finalmente en una ineficiencia del objeto del Estado como responsable de la función pública, es decir, impartir y administrar el bien común a la sociedad civil. No enfrentar la problemática en sus diferentes vértices que implica la ineficiencia de la función pública, inutilizará el esfuerzo de quienes buscan el imperio de la legalidad, del Estado de Derecho y el bienestar económico, social y político de los gobernados.

Finalmente, considero que esta estrategia de cambio puede ser un medio para lograr una equidad e igualdad en la administración de un gobierno que busca ser competitivo a nivel mundial, máxime si se tiene presente que la corrupción no tiene fronteras; lo cual implicará un cambio en la cultura administrativa del gobierno. Para lograrlo, dentro de los mecanismos de control administrativo a través del sistema de responsabilidades administrativas, permitirá garantizar que las actividades del Estado, se desarrollen conforme a los ordenamientos que regulan su actividad, a través de la autonomía necesaria que evite influencias para evitar el correcto funcionamiento de este sistema, al tiempo que su desarrollo facilite su participación con la agilidad, oportunidad y eficiencia requerida para lograr su cometido.

Si bien la reconversión de las responsabilidades administrativas implica un cambio de mentalidad de la sociedad civil, un esfuerzo de los servidores públicos y de los particulares, un alcance nacional y un combate frontal a los centros de transgresión social, implicará obviamente un cambio también en la estrategia y estructura jurídica del gobierno, sin que ello implique una molestia a la soberanía de los Estados y Municipios, si se parte de que la corrupción no tiene niveles de participación y que su imperio ha rebasado las expectativas de convivencia social, lo cual ha puesto a la sociedad civil, en un estado de indefensión y al Estado Mexicano como sujeto pasivo.

Implantar la reconversión del sistema de responsabilidades administrativas, puede luego entonces, convertirse en una prioridad atractiva de un gobierno que busca el imperio de la legalidad y el desarrollo social a un nuevo nivel que elimine cualquier manifestación de corrupción, al tiempo que combata los centros de transgresión social en el gobierno. Esta actitud mental puede ser reforzada a través de un movimiento de cambio, de evolución tecnológica de las estructuras institucionales, de la cooperación soberana de las entidades federativas, tratándose de la aplicación de recursos federales, de una productividad global de la función pública en un contexto de simplificación y efectividad administrativa.

4.2.4. Tolerancia.

La tolerancia, representa el antídoto más eficaz para no lograr los alcances buscados por el sistema de responsabilidad administrativa. La tolerancia, inhibe las decisiones de lograr un desarrollo superior de la función pública, fomenta la simulación y desmotiva a las nuevas generaciones de la sociedad civil, a la cual predispone en dos sentidos, es decir, en principio, para no confiar en las autoridades, cualquiera que éstas sean, y en la medida en que su participación se presente, rechace el apoyo que pudieran solicitarles para la aplicación de los planes y programas de gobierno, y en seguida, los predispone para que estén preparados a involucrarse en las reglas impuestas por los centros de transgresión social, al marcarles las condiciones corruptas mediante las cuales podrán solicitar o recibir los beneficios o servicios a que están obligadas las instituciones de gobierno.

No es normal en una sociedad civil sana, asumir la tolerancia respecto a las prácticas corruptas y a los centros de transgresión social en las oficinas públicas; se requiere asumir en otro sentido, reactivar la actividad mental de la sociedad civil, es decir, se trata de que "Toda la sociedad, pero muy especialmente los trabajadores, los empresarios y el gobierno, tienen que sujetarse –previamente, pero de inmediato- al *shock* de un cambio en las estructuras mentales, el *shock* de la reconversión mental: nuevas ideas, nuevas posiciones, nuevos instrumentos para hacer frente a gigantescas y complejas nuevas necesidades.

"El efecto de *shock* de cambio de mentalidad es el prerrequisito histórico de una reconversión ... que permita al país seguir el camino del desarrollo y evitar que se

hunda definitivamente en la crisis y el retroceso. Es nuestra obligación intentarlo: tratar de pensar diferente. Tratar de cambiar el pensamiento, cuando es más que necesario, no es malo, no daña a nadie y puede abrir y facilitar el camino hacia el futuro.

"Si se da el cambio, si se da la reconversión de las estructuras mentales, entonces podemos empezar a plantear la reconversión de la estructura productiva."¹⁸⁹

En este sentido la tolerancia a un sistema corrupto y mediocre de la función pública, adormece a la sociedad civil y detiene su desarrollo a nuevos grados de mejoramiento de las estructuras sociales, para ser competitivos a nivel mundial, es decir, esto se da así, porque la reconversión de las responsabilidades administrativas tiene una repercusión a nivel global; porque esa tolerancia representa el condicionante para no ser competitivo, y por tanto sienta las bases, para permanecer en una dependencia mundial, en un proceso de madurez insuficiente para lograr un crecimiento general de la sociedad civil, con todas las repercusiones que una condición de crisis provoca no sólo a los gobernados, sino también a los servidores públicos que dan cumplimiento a los principios que rigen la función pública, como a quienes los violan; sin embargo, la tolerancia tiene una antítesis, la que se encuentra en la reconversión de las responsabilidades administrativas; es decir, porque la reconversión de las responsabilidades administrativas es un proceso que involucra tanto a los servidores públicos, como a los gobernados que buscan lograr en un largo plazo, perfeccionar el ejercicio público bajo la adecuación, reorientación y modernización de las estructuras gubernamentales destinadas a imponer las medidas disciplinarias para lograr una competitividad y productividad de los servidores públicos respecto al cumplimiento de la función pública.

4.3. Aplicación jurídica y administrativa.

Se cuenta con un sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, regulado por una Ley Federal cuya aplicación abarca a los que se refiere del Art. 2 de esta Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el que señala "Son sujetos de 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." Lo cual implica una selección del conjunto de servidores públicos del país. Ahora bien si se trata de lograr la reconversión de las responsabilidades administrativas, como medio para combatir a los centros de transgresión social, es preciso ampliar su alcance, no sólo a los servidores públicos federales y a quienes apliquen recursos públicos federales, sino a todo

¹⁸⁹ VARIOS AUTORES. *La reconversión industrial en América Latina. Bienes de capital. Tomo VII.* Memoria del I Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial. Sección de obras de Economía latinoamericana. PALAFOX TRUJILLO, Salvador. "III. Problemática de la reconversión industrial latinoamericana y posibles opciones". (1ª. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1987). Pág. 29.

servidor público que desempeñe un empleo cargo o comisión cuya remuneración provenga de recursos públicos y en cualquier nivel de gobierno.

Lo anterior implica fortalecer el Art. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para considerar que las responsabilidades administrativas y las normas para sancionar a quienes teniendo ese carácter de servidor público incurran en responsabilidad, a fin de enfrentar la ineficiencia del sector público para lograr el bien común de la sociedad civil y enfrentar con eficacia la corrupción regente en los centros de transgresión social de los niveles de gobierno, con objeto de asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de los servidores públicos.

Se trata en este apartado, de apuntalar las funciones que tienen los órganos existentes, y en su caso, la creación de una institución que coadyuve a lograr la efectividad del sistema de responsabilidades administrativas.

4.3.1. Coordinación y enfoque.

Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, representa un aspecto trascendental del Derecho Administrativo al tiempo que forma parte del principio de legalidad que conforma el Estado de Derecho y que requiere de una transformación no tanto en la forma operativa en que se lleva a cabo, sino en los órganos administrativos en los que se encuentra su basamento para hacer efectiva la disciplina administrativa.

Lograr la legalidad, significa hacer que el imperio jurídico tome su cauce y respetabilidad necesaria, para lograr la convivencia y confianza de la sociedad civil respecto a la actividad desplegada por los servidores públicos, la cual está regida por los ordenamientos jurídicos que aplicados en forma general, reconocen su eficacia a través de instituciones avocadas a dar cumplimiento estricto a los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia a que están obligados los servidores públicos en el desempeño de sus atribuciones en el ejercicio de la función pública.

Actualmente de conformidad con el Art. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "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..." y en particular su Frac. III indica que "Se aplicarán 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.

“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

“Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.”

En este sentido, se busca establecer un modelo que probablemente reportará la eficacia requerida en todo sistema, en particular para lograr una administración del gobierno, capaz de mostrar en sus integrantes, una participación honesta en el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de los diversos ordenamientos jurídicos que rigen su actuación, de manera que el sistema de responsabilidades administrativas, no se limite a determinar la existencia de infracciones administrativa en el servicio público y consecuentemente, de sancionar a los servidores públicos infractores, sino que sea al mismo tiempo capaz de detectar oportunamente las fallas del sistema y de sus elementos que lo conforman; a fin de evitar e inhibir que éstos incurran en faltas administrativas, al tiempo que elimine las injusticias de que son objeto algunos de ellos al aplicárseles medidas disciplinarias realmente excesivas y para otros, conociendo a los responsables administrativamente, no sean sujetos de un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidad. Esto último va en contra del mismo principio de seguridad e igualdad jurídica.

El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, se rige por la legislación reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que atrás de las faltas administrativas de los servidores públicos, se encuentran en la mayoría de las ocasiones la corrupción. Motivo por el cual el enfoque que habrá de darse a esta problemática, será la relativa a eliminar los centros de transgresión social que dañan el interés público y la imagen del servicio público, perjudicando a las oficinas públicas que realmente cumplen con su cometido.

El servicio público eficaz y honesto, es el precepto que la sociedad civil espera encontrar en la prestación de bienes y/o servicios del Gobierno Federal. De manera que al hablar de los servidores públicos federales, permita inducir en el pensamiento de cualquier ciudadano y en los hechos concretos, a actos que reflejen la manifestación de confianza de que los servidores públicos son personas honorables y preparadas para el servicio que se les ha encomendado por la sociedad, sirviendo a ésta y no a sus propios intereses. En este sentido, “...el régimen de responsabilidades de los servidores públicos debe ser 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.”¹⁹⁰

Cabe señalar que la función disciplinaria del Estado, se rige principalmente por la función pública, cuyo interés general responde a la sociedad civil y que espera que el poder del Estado se traduzca en acciones correctamente realizadas en beneficio de ésta. En este sentido, el Estado tiene un compromiso para con sus gobernados en ejercer dentro de su competencia administrativa, la de ejercer el poder disciplinario contra los servidores públicos que en su desempeño han incumplido administrativamente con sus deberes, los cuales están actualmente consignados a nivel federal en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Lo que se busca es que si bien es de interés general de la sociedad civil, el preservar el principio de legalidad y requerir del Estado cumpla con su objetivo principal y último relativo a lograr el bien común de sus gobernados, implica para el Estado la obligación de hacer prevalecer el imperio de la Ley, o en otra palabras preservar por sobre cualquier interés particular, el Estado de Derecho, combatiendo y eliminando finalmente cualquier fenómeno social que se presente y atente contra el cumplimiento de la legalidad; por ejemplo la corrupción, aspecto que tanto daña a los gobernados y al propio Estado, en especial al sector más vulnerable conformado por los más pobres que en nuestro país representa la mayoría de la sociedad civil, y a la cual deben estar enfocadas la mayoría de las políticas del gobierno, las cuales se ven mermadas por el desvío de los recursos públicos y la prevaricación en la función pública, así como la falta de compromiso e indolencia de algunos servidores públicos, quienes deben a ese sector de la sociedad, disminuir tal condición social.

Es aquí donde se observa a la corrupción como un fenómeno importante que atenta contra la sociedad civil y el Estado, y que para combatirla y eliminarla, es preciso implantar de una vez por todas, un sistema efectivo que cambie a largo plazo, tal vez una generación si se trata con optimismo, la transformación de la cultura administrativa y de la sociedad para enfrentarla. Obviamente no se trata de un fenómeno que deba ser combatido por la sociedad civil, sino también por el Estado, claro está, que con una responsabilidad superior de este último por ser quien deberá tutelar este propósito; lo cual requiere comenzar con la reconversión de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos; en otras palabras la corrupción no puede enfrentarse sólo por parte del Gobierno Federal; pues siendo éste un fenómeno global, la acción por tanto debe ser de la misma dimensión; para lo cual, deberá unificarse con la integridad requerida a la sociedad civil y al Estado a fin de enfrentar este fenómeno que adormece a la sociedad y al Estado, arruinándolos y dejándolos a merced de una dependencia respecto de otros países desarrollados.

¹⁹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ. Op. Cit. Prólogo de Ismael Gómez Gordillo y R. Pág. XI.

Es conveniente señalar en este contexto, que el sistema de responsabilidades administrativas, como tal, es en ocasiones utilizado discrecionalmente en los órganos internos de control para imponer sanciones a través de los procedimientos administrativos disciplinarios a quienes han incumplido con los principios constitucionales federales que rigen el servicio público, y cuyas sanciones resultan en ocasiones excesivas para algunos servidores públicos en particular, en tanto que para otros es menor, dificultándose un sistema uniforme en la aplicación de las mismas, incluso éstas varían según el órgano interno de control de que se trate.

Por otra parte, cabe señalar que en los órganos del Gobierno Federal, las sanciones administrativas no se rigen en cuanto a la defensa de los servidores públicos que resultaron responsables, por los mismos recursos de impugnación; pues éstos varían dependiendo de que órgano federal se refiera; así las responsabilidades administrativas si bien están reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, su aplicación no es similar en la Administración Pública Federal, en relación al Poder Legislativo e incluso en el Judicial; cabe señalar que en este último caso, las resoluciones administrativas disciplinarias emitidas por el Consejo de la Judicatura, no pueden ser combatidas en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como se da en el Poder Ejecutivo.

En este sentido, deberá fortalecerse la competencia indicada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos según su Art. 109, para enfrentar las responsabilidades administrativas desde el nivel del Gobierno Federal que tiene una mayor capacidad, sin dejar de lado la coordinación requerida con los otros niveles de gobierno. Lo anterior, en virtud de la magnitud del problema de combatir el incumplimiento de las obligaciones administrativas por parte de todos los servidores públicos, al tiempo que deberá incorporarse el control social que ejerza la sociedad civil para denunciar y dar seguimiento a los procedimientos administrativos disciplinarios de responsabilidad incoados a estos servidores públicos que se han apartado de la legalidad.

4.3.2. Metodología de la reconversión.

La reconversión administrativa de los servidores públicos, debe obedecer a un orden para su implantación, es decir, para lo cual se requiere establecer un nuevo paradigma, el cual a su vez debe desplazar a otro más viejo. Se entiende por paradigma en un sentido amplio, a un conjunto de hipótesis o sistema de pensamiento o patrón que permite explicar o manejar algún aspecto de la realidad; sin embargo, cuando se cuestiona el existente, se presenta una resistencia al cambio, en particular el de quienes lograron tal especialización en la materia que se cuestiona, y quienes no ceden espacio para uno nuevo.

El nuevo paradigma, busca dar una respuesta efectiva sobre esa realidad que el anterior ya no la reporta como originalmente fue diseñado o estructurado, y esto es así, porque la misma realidad por su condición dinámica, deja atrás o

desactualiza al anterior. El nuevo paradigma no busca enfrentar y destruir al anterior, sino reconoce lo importante y bueno del anterior, para redimensionarlo y proyectarlo con una mayor comprensión, instrucción, construcción, inclusión, operatividad y formación, logrando con ello una evolución.

Las instituciones, deben con frecuencia ser modificadas para hacerse competitivas, lo cual significa que con sus recursos, sean capaces de reconocer la realidad y proporcionar reacciones acordes con ésta, satisfaciendo las expectativas buscadas, que por lo regular son mayores cada vez. Esta reacción y capacidad de adaptación, es lo que hace de las instituciones su continuidad y permanencia.

Lo anterior no es para inquietarse, sino para preparar los elementos necesarios para emprender el cambio que busca un mayor valor, conocimiento y tecnología, bajo la reconversión o reingeniería de lo que se pretende cambiar, transformar, revolucionar o reformar; de manera que no importa el calificativo, cuando lo relevante es establecer un proceso que permita llamar la atención para cambiar lo insostenible, ajustar lo impreciso y lograr lo deseado, cuando se ha perdido efectividad en el sistema actual.

Lo trascendente es que el sistema de que se trate, consiga con efectividad alcanzar sus objetivos, que para el asunto tratado aquí, se refiere a lograr que los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, se apeguen a los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; logrando con ello, el objetivo deseado, es decir incorporar en tal desempeño una conducta de compromiso de servicio para cumplir sus obligaciones en el ejercicio de la función pública; al tiempo que combatir y eliminar los centros de transgresión social existentes, que tanto dañan el interés social.

Un factor que debe considerarse en este proceso de ajuste y en su caso de cambio, es la rapidez con la que las instituciones deben reaccionar para dar soluciones oportunas, con un uso racional y adecuado de recursos en una sinergia acorde con el objeto que les es inherente. Esto significa que las estructuras no deberán ser tan verticales, que impliquen el retraso para dar la orden que permita reaccionar al área ejecutora con la oportunidad esperada; lo cual requerirá de una organización interinstitucional, cuya participación coordinada y autónoma se encargue de la parte del sistema de responsabilidades administrativas que se le asigne, bajo una integración de órganos cuya función específica, las motive a participar con la independencia y facultad para actuar en la materia, sin la complejidad que distorsione y en ocasiones obstruya el quehacer disciplinario, para determinar con agilidad y oportunidad las responsabilidades administrativas y especificar las sanciones correspondientes.

Lo anterior, responde a un nuevo pensamiento dinámico que busca ajustarse a las actuales condiciones que las responsabilidades administrativas implican enfrentar, maximizando la capacidad de adaptación; lo anterior implica reconocer que el

sistema de responsabilidades administrativas no debe ya permanecer fragmentado, cuando existe un sólo objetivo general y representa un mecanismo suficientemente consistente para enfrentar los centros de transgresión social y con ello no sólo evitar la corrupción en el desempeño de una buena parte de los servidores públicos del país, sino eliminarla a largo plazo.

El cambio buscado, representa aceptar que tanto la cultura administrativa de los servidores públicos como la cultura de la sociedad, deben asumir un nuevo rol de participación, tratándose del servicio público, y en el cual, todos saldrán beneficiados. Esta perspectiva reconoce que el sistema de responsabilidades administrativas, no se encuentra aislado de otros, que forma parte de uno mayor que cubre la función pública del Estado, distribuido en niveles de participación y que la forma como se ha manejado desde su origen, estaba condenado a su ineficacia; ya que para enfrentar lo dañino, debe entenderse como opera, para localizar las causas que lo alimentan y alientan, y en el caso de los centros de transgresión social, la corrupción se ramifica, maniobra y se comunica a través de los mismos medios y recursos con los que se manejan los procesos de trabajo gubernamentales, para ejercer la función pública. Además no se presenta en algún ramo de la actividad del Estado de un nivel de gobierno específico, sino que se ha hecho presente en todas partes, y en ocasiones ha logrado tal grado de desarrollo que los mismos sistemas que obligan a cumplir la función pública, son utilizados para hacer todo lo contrario.

Importante es considerar que no se han agotado todos los recursos para combatir a estos centros de transgresión social, y que la corrupción reinante en los mismos, debe dársele un tratamiento especial, es decir, es necesario catalogarlo como un problema nacional que impide el correcto ejercicio de la función pública, y en la que los recursos presupuestales, se ven mermados e incluso eternamente insuficientes para dar la atención debida a otros problemas de carácter nacional, como la pobreza.

Por otra parte, no se puede subestimar la manera en que la corrupción opera, ya que ha mostrado una capacidad superior para adaptarse a cualquier sistema de control, e incluso se puede decir que a mayor sofisticación de los sistemas de control en la función pública, la respuesta y presencia de la corrupción se manifiesta en un tiempo perentorio para lograr la forma de evadirlos, y es que cuenta con el factor más importante para originar la operación de la corrupción, y es precisamente la actividad y conductas contrarias al buen servicio público de algunos servidores públicos y quienes en particular en forma general, no se encuentran suficientemente motivados para considerarla como un valor negativo que a largo plazo, borra y minimiza sus propias expectativas personales y en su conjunto. La función pública no es finalmente un servicio personal, sino un servicio público dirigido y encausado para beneficiar a la sociedad civil.

Cabe señalar que no se trata de ubicar a los centros de transgresión social, bajo el mando y operación del personal de bajo nivel jerárquico, sino que se presenta incluso entre los mandos medios, y con mayor magnitud y repercusión en los altos

niveles de las organizaciones gubernamentales, y de los cuales no existe supervisión efectiva, lo cual engrandece el problema a enfrentar, por lo que la solución debe ser de igual tamaño; sin embargo, no se trata de poner a un supervisor atrás de cada servidor público, porque esta medida sería igual de inútil que otras similares. Lo anterior presenta una apreciación lamentable, en la que estos centros pueden ser mucho más poderosos y con una influencia capaz de rebasar al mismo Estado y obviamente dejar en ridículo al Estado de Derecho en el que se debe basar para llevar a cabo la función pública. Esta situación, permite comprender que se trata de un fenómeno social que puede acabar con el objeto del Estado en su función tradicional, sino finalmente con la misma sociedad civil, al quitarle la más alta expectativa digna y última por la que se creó al Estado, es decir, para que éste le brinde el bien común dentro de la legalidad como medio de operación.

Este panorama hace necesario emplearse a fondo, para resolver el problema que enfrenta el sistema de responsabilidades administrativas en el país, y que tal vez el de mayor importancia, sea precisamente el que los centros de transgresión social en las oficinas públicas han sentado sus reales, y que al sancionar administrativamente a un miembro de éstos, otro asume su lugar, por el beneficio particular que esa posición le otorga, o bien porque es impuesto por alguna autoridad superior para que no se rompa la operación de la corrupción, haciendo del sistema de responsabilidades administrativas, uno más de los ineficientes sistemas con los que cuenta el Estado para ejercer su precaria función pública.

Considero que para enfrentar la reconversión de las responsabilidades administrativas se requerirá tener presente los siguientes elementos:

- Establecer un sistema de responsabilidades administrativas, operado bajo una división de funciones.
- Que estos órganos funjan con facultades delimitadas en procesos completos e independientes.
- Que los órganos a cargo de estos procesos, tengan el carácter de autónomos.
- La participación de los poderes federales es determinante para hacerse cargo de una función del sistema de responsabilidades administrativas.
- La efectividad del sistema de responsabilidades administrativas, descansará en la unión de esfuerzos independientes e interdependientes de estos órganos.
- Determinar un flujo lógico de cada proceso que responda directamente al cumplimiento de la función encomendada.
- En cada órgano de gobierno se determinará con autonomía la forma de organizarse al interior y establecerá los mecanismos de enlace y coordinación entre los otros órganos de gobierno.
- Establecer períodos, plazos y términos para el cumplimiento de los procesos involucrados en la función asignada.
- Los recursos que hasta el momento estaban dedicados al sistema de responsabilidades administrativas, se redistribuirán a los órganos autorizados para el cumplimiento de las funciones del sistema.

4.3.3. Rediseño jurídico y administrativo.

La reconversión del sistema de responsabilidades administrativas, implica un rompimiento de las estructuras convencionales, así como de las estrategias encomendadas a los niveles de gobierno, estrategia tradicional que no reportó con satisfacción la efectividad esperada del sistema. Es preciso cuestionar en este punto, si la estrategia ha respondido a las expectativas consignadas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien dadas las circunstancias, sea preciso modificarla para lograr el cumplimiento eficaz del sistema de responsabilidades administrativas, cuando la problemática más importante que ha motivado las faltas administrativas, se encuentra relacionada con los centros de transgresión social, donde el nivel de corrupción incluso ha llegado al cinismo de sus participantes y que los sistemas de control, revisión y de responsabilidades no es otra cosa, que un proceso que ni siquiera incomoda a quienes han infringido las normas jurídicas.

La reconversión o reingeniería son conceptos similares, que buscan cambiar y en su caso ajustar los procesos, distribuir las funciones y establecer definida y delimitadamente las consignas para dar efectividad a los procesos relativos al sistema de responsabilidades administrativas. Estos conceptos implican un rediseño fundamentalmente en el enfoque, objetivo, procesos y estructuras, orientados por las necesidades de lograr una efectividad en el cumplimiento del fin principal, para alcanzar mejoras espectaculares en problemas críticos. Con la reconversión del sistema de responsabilidades administrativas, se busca rediseñar la estrategia y estructura imperante para enfrentar un problema que ha rebasado a la misma organización del Estado, así como a la legalidad en cuanto al objeto que trata de disminuir, evitar y acabar con los actos u omisiones conscientes de los servidores públicos en la comisión de faltas administrativas, que en la mayoría de las ocasiones, están relacionadas con la corrupción. Es finalmente, un cambio radical en la forma y medios con que se visualizan los objetivos, además del enfoque que se les dé a estos últimos.

La reconversión obliga a cuestionar la esencia del sistema tratado, sus principios fundamentales y la forma operativa en que se desarrolla. Originalmente el sistema de responsabilidades administrativas, se diseñó pensando en determinar primeramente las faltas administrativas e imponer las sanciones correspondientes a aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus atribuciones cometieron con sus actos u omisiones, conductas ilícitas y contrarias a los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el desempeño de los servidores públicos. De manera que dada la poca eficacia mostrada para inhibir y evitar que éstos en el cumplimiento de su empleo, cargo o comisión incurran en faltas administrativas, es necesario rediseñar el sistema de responsabilidades administrativas no tanto en relación a los sujetos activos condicionados a los niveles de gobierno y a las particularidades soberanas de cada gobierno local y municipal que manejan recursos federales, sino enfocado a la causa principal cuyo potencial de desarrollo dinámico, ha vulnerado cualquier sistema de control, revisión o responsabilidad, es decir, se

trata de enfrentar con una estrategia dirigida a limitar y eliminar finalmente la corrupción que se ha transformado en algunas oficinas públicas de un órgano de servicio público, en un centro de transgresión social, es decir, se debe asumir otra óptica, ya no es la conducta ilícita de los servidores públicos la que diseña al sistema de responsabilidades administrativas, sino es la corrupción la que obliga a rediseñar al sistema de responsabilidades administrativas, por considerar a este fenómeno social como un problema de seguridad jurídica nacional.

En este sentido, la reconversión jurídica y administrativa del sistema de responsabilidades administrativas, significa una revolución en la forma de administrar este sistema. De manera que el éxito de un proceso de reconversión se basa en dejar de lado la forma en que opera el actual. De esta manera lo anterior implica, realizar un rediseño jurídico y administrativo del sistema de responsabilidades administrativas en el Estado Mexicano, para garantizar el Estado de Derecho y consecuentemente dar vigencia al imperio de la ley, perdido por la arrogancia del mismo Derecho, que se ha centrado más en perfeccionar sus preceptos con la claridad suficiente para regular las conductas imperantes en el momento de creación de las disposiciones jurídicas, y que ha resultado lento para actualizarse, vislumbrar el panorama, así como las consecuencias a largo plazo de la misma problemática que buscó originalmente reglamentar, y cuya lentitud, es aprovechada en los centros de transgresión social para evadir a la propia legislación sobre la materia disciplinaria, además de su falta de reacción para reconocer y enfrentar tales consecuencias.

El rediseño de la estructura jurídica y administrativa del sistema de responsabilidades administrativas, requiere modificar tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Título Cuarto, respecto de la forma en que se asume por parte de la Federación la responsabilidad social del sistema disciplinario de todos los servidores públicos del país no importando el nivel o poder de gobierno al que estén adscritos los servidores públicos por el manejo de recursos federales.

En cuanto a la estructura administrativa, se requerirá ajustar las funciones disciplinarias de los órganos que manejan el sistema de responsabilidades administrativas, para repartir las funciones disciplinarias entre los poderes federales, considerando el proceso global de las responsabilidades desde su origen, hasta la ejecución de las sanciones administrativas por los órganos competentes.

La nueva visión del sistema de responsabilidades administrativas, parte del objetivo principal de enfrentar en forma coordinada el problema causal y más importante de la mayor parte de las faltas administrativas de los servidores públicos del país, y que se centra en los actos u omisiones motivados por el fenómeno social denominado corrupción que opera a través de las mismas oficinas públicas, convirtiéndolas en centros de transgresión social; lo cual opaca a aquellas oficinas y menosprecia a los servidores públicos que en realidad son

ejemplo de trabajo eficiente y eficaz de servicio público, de transparencia y apego al cumplimiento de la legislación vigente.

El sólo hecho de llevar a cabo el rediseño jurídico y administrativo del sistema de responsabilidades administrativas, no significa que se resolverá de tajo el problema de la corrupción, sino que permitirá ajustar el sistema para enfrentarlo de manera objetiva, y que tendrá en el proceso de ajuste, realizar las modificaciones necesarias, a fin de mantener la flexibilidad para acondicionarse a las nuevas circunstancias, si se toma en cuenta que la corrupción es dinámica y mutante en sus formas de manifestación, por lo que deberá considerarse esta cualidad de la corrupción para darle el tratamiento específico según las diversas formas que asuma.

Cabe señalar que el sistema de responsabilidades administrativas, no es la panacea para revertir los errores de la función pública y mejorar el bienestar social, porque este sistema es sólo parte integrante de los demás sistemas que atienden las funciones del Estado; sin embargo, permitirá corregir y encauzar el sistema disciplinario para inhibir y evitar que los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones incurran en faltas administrativas que vulneran los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen su desempeño.

Traducido en beneficios, el rediseño jurídico y administrativo del sistema de responsabilidades administrativas, significará que los recursos públicos no sean desviados, y en su caso, recuperados con eficacia, para mantener el cumplimiento del objeto principal del Estado, consistente en proporcionar a los gobernados el bien común. Permite eliminar la duplicidad de funciones; confianza de la sociedad civil al ver que este sistema es efectivo; mejora el clima organizacional en el ejercicio de la función pública, así como el que los servidores públicos se aboquen y den importancia a la actividad de servicio público; libertad de los servidores públicos para cumplir sin represión alguna sus obligaciones; ejercicio de la responsabilidad y autoridad; involucramiento y compromiso para desempeñarse con eficiencia en sus asignaciones laborales, aumento de la competitividad del trabajo personal y en equipo, entre otros.

El nuevo sistema de responsabilidades administrativas, resulta ser una estrategia de gobierno, que ayudará a enfrentar de una manera más adecuada los diversos problemas que en las diferentes materias del Estado se han presentado, derivado del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos del país en su desempeño de la función pública. Cabe señalar que este sistema no deberá ser el fin de gobierno, sino un instrumento para mejor gobernar, un sistema de control, revisión y disciplinario, capaz de mantener a los servidores públicos encausados al cumplimiento de sus obligaciones.

Un elemento principal que deberá enfrentar el sistema de responsabilidades administrativas, será la colaboración, participación, coordinación y voluntad política, legislativa y judicial para reconvertir el sistema de responsabilidades

administrativas actual. En esta coordinación, un atractivo importante es que bajo un sistema integral y coordinado entre los Poderes de la Unión, ahorrará recursos importantes, haciendo más eficiente su operación, con un grado de eficacia participativa más agresiva y determinante al combatir la corrupción.

Considero que para implantar el rediseño jurídico y administrativo del sistema de responsabilidades administrativas, se deberá hacer énfasis en coordinar las siguientes actividades:

- La reconversión del sistema de responsabilidades administrativas, es una metodología que busca cuestionar los principios fundamentales que lo rigen, y detectar sus deficiencias, rediseñando de forma radical en las partes clave del sistema; lo cual significa que no todo se cambia, reforma o ajusta, sino sólo lo que se requiera para satisfacer una estrategia conjunta a la estructura, para dar efectividad a un sistema en las secciones en donde se presentan signos de ineficacia. La reconversión es un instrumento que apoya a la estrategia del Estado en el sentido buscado y principalmente para detener la corrupción, aislarla y después eliminarla.
- La motivación y cambio de actitud de los servidores públicos y de los particulares que se relacionan con éstos. Es evidente que introducir la reconversión del sistema de responsabilidades administrativas, tiene un alto riesgo en su implantación; sin embargo, el beneficio es superior, además de que el efecto es global para el país.
- El propósito del Estado se traduce en el mejoramiento del sistema de responsabilidades administrativas a través de una participación operativa y coordinada entre los Poderes de la Unión. Lo anterior, requiere de una estrategia dirigida a vencer la inercia de incumplimiento de los servidores públicos respecto a sus obligaciones, es decir, se pretende obtener una cultura de la honorabilidad y responsabilidad que ha sido poco explotada en el sector público, a través de la organización y sistemas operativos; al tiempo que impulsar una cultura social y administrativa de los gobernados y servidores públicos y de la capacidad de ajuste y adaptación en el proceso de cambio. De lo que se trata finalmente, es de hacer vigente el Estado de Derecho, o en otras palabras, lograr la prevalencia del imperio de la legalidad.
- Un conjunto de reformas jurídicas desde el nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes federales y en su caso locales que se relacionen con el Título Cuarto la Constitución Federal en relación a las responsabilidades administrativas federales y en las que se involucren el proceso completo de los subsistemas de control, revisión y disciplinario.
- El rediseño de los procesos que cada órgano de Gobierno Federal deberá responsabilizarse para mantener la autonomía operativa, al tiempo que la coordinación funcional entre éstos para dar una relación administrativa eficaz del proceso disciplinario. La reconversión jurídica y administrativa del sistema de responsabilidades administrativas, implica diversos condicionantes de los participantes como el compromiso, la honorabilidad, la responsabilidad, la confianza, el propósito, la comunicación, el involucramiento, la integración, trabajo en equipo, y la dirección de rediseño, entre otros.

- La coordinación de los esfuerzos de los niveles de gobierno, para combatir la corrupción considerada como la principal causa motivadora de faltas administrativas de los servidores públicos del país. La reconversión del sistema de responsabilidades administrativas, significa transformar el fondo de las responsabilidades administrativas en la forma operativa en que se lleva a cabo.
- El Impulsar un programa nacional de publicidad sobre las posibles consecuencias para los servidores públicos que cometan faltas administrativas. Sobre este punto, deberá comunicarse a la sociedad civil la forma en que operará el sistema de responsabilidades administrativas a través de la información clara y precisa para que ésta pueda incluso participar cuando tenga conocimiento y pruebas de faltas administrativas cometidas por servidores públicos, en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.
- Dar importancia a la estrategia de eliminar los centros de transgresión social y a la estructura organizacional para enfrentarla, de manera que la primera es la forma de conseguirlo y la segunda el medio para lograrla; en este sentido la estrategia está ligada a su estructura para conseguir el objetivo de evitar y eliminar la corrupción en las oficinas públicas y con ello, a estos centros.
- La capacidad de respuesta del sistema de responsabilidades administrativas, deberá controlarse mediante, términos, plazos y períodos en los procesos de control, revisión y disciplina.

4.4. El sistema de reconversión jurídica y administrativa de las responsabilidades.

El riesgo de llevar a cabo la reconversión jurídica y administrativa, puede tener un alto costo a corto plazo; sin embargo los beneficios globales y a nivel de todos los servidores públicos que cumplen un empleo, cargo o comisión en cualquier frente de trabajo en el que se empleen recursos federales al exterior o interior de las oficinas públicas, permitirá lograr un servicio público eficiente y eficaz; al tiempo que reformar la manera en que éstos asumirán su compromiso de servicio público a fin de fortalecer el cumplimiento de los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen su desempeño en el ejercicio de la función pública, así como el cumplimiento del principal objeto del Estado hacia sus gobernados, es decir, impartir y administrar el bien común.

Los beneficios pueden resultar potencialmente importantes, al inhibir y evitar que los servidores públicos incumplan con sus obligaciones de servicio público, al tiempo que se corrijan las anomalías y recuperen los recursos desviados, logrando los propósitos plasmados en los planes, programas y presupuestos públicos.

La reconversión jurídica y administrativa del sistema de responsabilidades administrativas como se mencionó, no significa cambiar todo el sistema como se ha venido operando, sino sólo los puntos clave en que descansa su efectividad, lo cual significa diseñar la estrategia y la estructura del sistema con un alcance que abarque a todos los servidores públicos.

4.4.1. Análisis y repercusión.

En principio se tiene que enfrentar cinco tipos de problemas principales para llevar a cabo la reconversión de las responsabilidades administrativas:

- El reconocimiento de que la corrupción es el principal motivador del incumplimiento de los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público;
- La modificación de las normas jurídicas que establecen preceptos que delimitan la aplicación de las responsabilidades administrativas en los servidores públicos del país;
- La colaboración por parte de los niveles de gobierno, para apoyar el propósito del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a las responsabilidades administrativas, reformando en su caso el mandato establecido para que cada legislatura en un esquema similar al adoptado por el federal, efectúen los ajustes necesarios para dar cumplimiento a la estrategia nacional de combatir la corrupción de aquellos servidores públicos que se han apartado del cumplimiento de los principios constitucionales federales que rigen la función pública, con objeto de que el alcance de la reconversión sea de magnitud nacional;
- Ampliar las facultades en un contexto de coordinación y participación comprometida de un sistema que no puede descansar en un sólo poder, sino que requiere del poder de la Unión, para dar la efectividad esperada en materia disciplinaria, y en su caso, en las legislaturas locales, los correspondientes a sus órganos de gobierno, y
- La creación de los órganos especializados en materia de responsabilidades administrativas, uno autónomo y otro en el Poder Judicial Federal, para atender la persecución de las faltas administrativas y el juzgamiento de la disciplina administrativa por personal formado y capacitado en la materia judicial administrativa.

4.4.2. Corrupción y desviaciones.

La corrupción, debe identificarse como el más importante fenómeno social que el Estado Mexicano no ha podido controlar ni mucho menos, vencer hasta el momento. La corrupción ha sido subestimada, al no querer considerar que este fenómeno se ha posesionado de las mismas estructuras y vías de comunicación del propio Estado, en todos sus niveles y ha creado en algunas oficinas públicas sus centros de transgresión social.

La corrupción se ha manifestado en diversas formas, asentado incluso en escritos que aparentemente son correctos y formales, y en el que los miembros activos no sólo son los servidores públicos de la escala más baja de la jerarquía de los órganos públicos, sino también se ven involucrados los mandos medios y los que se encuentran en las altas esferas de las organizaciones públicas.

Es claro que no todos los servidores públicos han cedido su voluntad a las diversas formas de corrupción imperante en los centros de transgresión social, y que no todas las oficinas públicas del país han mostrado la fortaleza suficiente para no convertirse en esos centros referidos con anterioridad; sin embargo, se reconoce que por la actitud simuladora y contraria al interés público, han opacado a los servidores públicos que están comprometidos con el servicio público, no obstante la represión de que puedan ser objeto por cumplir con sus deberes en el ejercicio de la función pública.

No es tema para establecer aquí, un catálogo y clasificación de las diversas formas en que se ha revelado la corrupción, y que en todo caso, representan las consecuencias materiales y no las causas, por lo que en éstas últimas, es donde habrá que atender con mayor efectividad los sistemas de seguridad, control, revisión y disciplina administrativa, con el fin de lograr el propósito fundamental, consistente en inhibir y evitar que los servidores públicos incurran en el incumplimiento de los principios constitucionales federales que rigen el servicio público; y así enfocar los esfuerzos para establecer una estrategia y estructura para combatir a la corrupción.

La figura de la corrupción, representa un esquema que puede ser definido como los procedimientos alternos que se utilizan, incluso bajo los mismos canales formales de operación de las oficinas públicas, para convertirlas en centros de transgresión social, con objeto de beneficiar a los servidores públicos en forma personal o colectiva o de otras personas particulares de manera inmediata o posterior, permanente o temporal, en el propio centro de trabajo o fuera de él. La corrupción según se observa, ha mostrado una increíble capacidad de adaptación, en donde los servidores públicos sin conciencia del compromiso con la sociedad civil, incumplen los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, conduciéndose sin la honorabilidad que el servicio público y cualquier quehacer particular exige de un ciudadano.

Los esquemas de la corrupción, han generado a estos centros de transgresión social y que en algunos casos, llegan a ser tan poderosos, que agrupados se convierten en un poder real, que opera al margen y en el interior del gobierno; al tiempo que manifiestan una fuerza e influencia política y económica superior a las mismas estructuras formales del Estado.

La corrupción es la antítesis de la legalidad, es la organización paralela al Estado que se ha valido de éste para extenderse con carta de permanencia en algunas oficinas públicas; y si no se le enfrenta reconociendo su capacidad adaptativa y poderosa, la estrategia y estructura que se adopte puede resultar inútil. Sin embargo, una visión pesimista no mueve en nada la solución para disminuirla y después eliminarla. Para ello, si la corrupción cuenta con el ingenio para permanecer en los actos y omisiones de los servidores públicos, también es cierto que ese ingenio debe ser generado por el Estado y la sociedad civil para dar soluciones de gran magnitud, a fin de combatirla eficazmente.

Es importante, desplegar cualquier esfuerzo para hacer prevalecer el Estado de Derecho; sin embargo, no se trata de llevar a cabo sin rumbo cualquier tipo de esfuerzo, sino es de mayor trascendencia, emplear el más inteligente, el fundado en un conocimiento debido de cómo opera la corrupción, de qué elementos se aprovecha en las estructuras de las oficinas públicas y de las carencias y necesidades de los servidores públicos para sucumbir, para no realizar con honorabilidad el servicio público.

4.4.3. Cambio o ajuste jurisdiccional.

La reconversión jurídica y administrativa del sistema de responsabilidades administrativas, no busca cambiar todo el sistema e incluso la forma en que los procedimientos administrativos disciplinarios se llevan a cabo en la actualidad, se trata de hacer un cambio en la estrategia y estructura de los órganos del Estado, para enfrentar con inteligencia, con un pensamiento dinámico y crítico, dado que nada permanece en forma constante y que es preciso que el mismo Estado evolucione y muestre su capacidad de adaptación y respuesta ante problemas de magnitud nacional, y que si se trata de hacer vigente el imperio de la ley, vale desplegar una estrategia operante para darle el espacio a su aplicación.

La reconversión jurídica y administrativa debe considerar en particular, los valores de justicia, seguridad y bienestar, los cuales deben prevalecer en los servidores públicos, para que el orden público relativo a las responsabilidades administrativas cumplan con el fin que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece y el cual pretende lograr que los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que rigen el desempeño de los servidores públicos en sus empleos, cargos y comisiones estén presentes en su ejercicio público; por tal motivo, se debe garantizar en particular que tal orden jurídico se base en la prontitud, la imparcialidad y la integridad en la impartición de la justicia disciplinaria.

En este sentido, para una mejor apreciación del sistema de las responsabilidades administrativas, considero que se puede organizar bajo la teoría de sistemas en sus elementos principales, integrado por la participación de los Poderes del Estado, de manera que éstos se dividirán a su vez, en subsistemas correspondientes a sus instituciones con facultades y funciones independientes, dentro de un esquema coordinado respecto al sistema de responsabilidades administrativas en la forma siguiente:

- Poder Ejecutivo, el subsistema de revisión de las responsabilidades administrativas a través de:
 - La Secretaría de la de la Función Pública.
 - Órganos Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Facultades: las consignadas en el Art. 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hoy Secretaría de la Función Pública, a excepción de lo relativo al procedimiento administrativo

disciplinario y sus medios de impugnación ante la propia autoridad que dicta las resoluciones.

Las relativas al control y fiscalización de los recursos y que una vez detectadas las infracciones administrativas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones, deban ser debidamente denunciadas a la Procuraduría de la Contraloría Social para que las califique y ponga a disposición a los presuntos infractores ante los Juzgados de Distrito en materia de responsabilidades administrativas.

- Poder Legislativo: el subsistema de revisión de las responsabilidades administrativas a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a excepción del Procedimiento de las responsabilidades resarcitorias y sus medios de impugnación correspondientes.
- Poder Judicial: el subsistema de impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a través de los Juzgados de Distrito en Materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como el medio de impugnación (juicio de amparo), relativo a éstas en los Tribunales Colegiados de Circuito y cuyas facultades se referirán de conformidad con las que se consignen para llevar juicios relativos a los procedimientos administrativos disciplinarios de los servidores públicos federales y de quienes manejen recursos federales.
- La Procuraduría de la Contraloría Social: el subsistema de persecución de las faltas administrativas de los servidores públicos, creada y determinada como persona de derecho público con carácter autónomo y en cuyo ejercicio de sus facultades y atribuciones se regirá por las disposiciones de la Ley que la cree, reglamentaria de los párrafos primero de la Frac. III del Art. 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas, para lo cual promoverá la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, interviniendo ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación resulte afectada por los servidores públicos que no atienden convenientemente los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el desempeño en el ejercicio de la función pública.

Es claro que un cambio de esta magnitud, requerirá lo relativo a la Técnica jurídica para ajustar en forma integral las facultades y atribuciones que deberán desempeñar los Poderes Federales y la Procuraduría de la Contraloría Social, lo cual se encuentra fuera del alcance de este trabajo; sin embargo sólo se tratará la importancia de una proposición, de un nuevo esquema de desarrollo para llevar a cabo el sistema de responsabilidades administrativas, a fin de hacer este subsistema de justicia pronto, imparcial y expedito.

En esencia considero, que se trata de trasladar los procedimientos administrativos disciplinarios y resarcitorios a efecto de que sean los Juzgados de Distrito los que a través de un juicio de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se lleven a cabo cuando se acrediten las probables faltas administrativas de los servidores públicos que en el ejercicio de su desempeño, afectaron los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen la función pública del Gobierno Federal, así como de quienes manejen indebidamente recursos federales; al tiempo que se destine el monopolio persecutorio de las faltas administrativas a una entidad autónoma de los tres Poderes Federales, a fin de garantizar la imparcialidad con la que deben ser tratados los servidores públicos que infringieron las normas jurídicas en el ámbito administrativo determinado en las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En tanto que se dejan intocables las facultades de los órganos de gobierno, para investigar y revisar el cumplimiento de las normas jurídicas y administrativas que permiten el correcto ejercicio público. Por lo que corresponde a los Juzgados de Distrito en materia de responsabilidades administrativas, es evidente su creación, a fin de que se deje a un juzgador especializado la tarea de impartir justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con objeto de lograr la aplicación de sanciones justas; al tiempo que los servidores públicos cuenten con los medios de defensa uniformes que la legislación les proporciona para defender las presuntas infracciones que se les atribuyen.

En este sentido, se fortalece la independencia y autonomía de los Poderes de la Unión, en base a una coordinación funcional de la aplicación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales y de quienes manejen indebidamente los recursos federales.

4.4.4. Coordinación administrativa y jurisdiccional.

La coordinación administrativa y jurisdiccional se presenta por la participación de los órganos de Gobierno Federal en las que no se desatienden sus facultades de revisión de la gestión pública, para que a través de sus mecanismos de revisión como son las auditorías en términos generales y bajo las modalidades que las leyes y reglamentos determinen, se facilite la oportuna corrección de las anomalías que se presenten para reencausar el desempeño de los servidores públicos en cumplimiento de los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el ejercicio de la función pública; dejando a una Entidad especializada para atender las quejas y denuncias debidamente acreditadas para que proceda a la investigación administrativa que corresponda para presentar ante los Juzgados de Distrito las presuntas acusaciones por faltas administrativas en que hayan incurrido los servidores públicos por sus actos u omisiones en los que incumplan sus obligaciones administrativas.

Es claro que lograr un cambio en la forma de manejar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, conlleva un tratamiento cuidadoso para no afectar la división de poderes federales en cuanto a sus facultades y atribuciones y que tal análisis implicará efectuar una revisión de las competencias de cada órgano involucrado; sin embargo de lo que se trata, es de obtener una mayor objetividad en el tratamiento de las presuntas infracciones administrativas cometidas por los servidores públicos, con lo cual se evitarán abusos innecesarios, al tiempo que se aplicarán las sanciones administrativas a quienes por sus características de relación de poder e influencia evadan la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Cabe señalar que esta Ley deberá ser reconsiderada a efecto de reformar los preceptos relativos a los procedimientos administrativos que con la propuesta estarán a cargo de los Juzgados de Distrito.

Cabe considerar que tratar de lograr el cambio en los procedimientos administrativos disciplinarios, implicará una considerable dificultad operativa y funcional inmediata, y que de intentarlo o en su caso promover su ajuste en las partes que correspondan, resaltarán las oposiciones que en particular, se dejarán ver por quienes cometen actos u omisiones que implican desvíos o incumplimiento a sus obligaciones, y de las cuales, cabe señalar que las consignadas en el Art. 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no significan otra cosa que un catálogo a contrario sensu, de las conductas con las que se manifiesta la corrupción que ha creado a los centros de transgresión social y las cuales representan conductas contrarias al interés de la sociedad civil.

Además, la forma en que está estructurado actualmente el sistema de responsabilidades administrativas, no en pocas ocasiones representa una seria amenaza a los servidores públicos que buscan cumplir con honorabilidad sus intenciones de servicio público, así como de aquellas que requieren ejercer para lograr cambios sustanciales y dinámicos que la problemática actual necesita para gobernar mejor a la sociedad civil.

4.4.5. Propuestas y su aprobación.

Las propuestas en este capítulo son básicamente:

- Sustraer los procedimientos administrativos disciplinarios que realizan la Secretaría de la Función Pública, de los Órganos de Internos de Control de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como de los que se llevan a cabo en el Poder Legislativo y los resarcitorios encomendados a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, además de los que se llevan en el Poder Judicial de la Federación para sus servidores públicos, para que sean realizados a través de un juicio de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a cargo de los Juzgados de Distrito.

- Crear Juzgados de Distrito, especializados en impartir justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales y de aquellas personas que manejan indebidamente los recursos federales.
- Crear una Procuraduría de la Contraloría Social, como persona de derecho público con carácter autónomo a fin de que sus facultades, atribuciones y procedimientos sean imparciales, para investigar de manera independiente las faltas administrativas de los sujetos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La aprobación de estas propuestas, evidentemente representará un trabajo adicional para verificar el alcance, implicaciones y ajustes necesarios en toda la legislación en la cual se encuentran las atribuciones y procedimientos con sus respectivas particularidades que versan alrededor de los procedimientos administrativos disciplinarios de los Órganos de Gobierno Federal. Al tiempo que vislumbra los beneficios que se obtendrían al lograr juicios imparciales cuya característica es garantía de actuación de los Juzgadores de Distrito.

Es importante enmarcar estas propuestas, con un interés destacado en lograr que los servidores públicos no dejen de cumplir con sus obligaciones, para que en sus actos relativos al servicio público se ajusten a las normas jurídicas, las cuales implican un desempeño honorable; al tiempo que los estimulen a conducirse con la probidad que exige el ejercicio de la función pública.

4.4.6. Evaluación, control y corrección de las medidas adoptadas.

La evolución, control y corrección de las medidas adoptadas, sólo se podrán observar, cuando las propuestas adoptadas vayan arrojando resultados, y cuyo análisis estará sujeto según la estrategia jurídica planteada, para hacerla congruente con la técnica jurídica imprescindible para aglutinar en un sólo proceso integral las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Lo anterior, se ubica como el procedimiento indispensable para efectuar ajustes en la medida en que los resultados no se cumplen con la intención propuesta de evitar e inhibir los actos u omisiones del cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para llevar a cabo su desempeño apegado a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el ejercicio de la función pública.

4.4.7. Impacto de la reconversión de las responsabilidades administrativas.

La reconversión de las responsabilidades administrativas, representa una salida viable para mejorar el servicio público y eliminar los centros de trasgresión social que tanto afectan el interés de la sociedad civil, y así lograr un Gobierno Federal a la altura de las aspiraciones del Constituyente a fin de regir a nuestra sociedad civil bajo el esquema de un total Estado de Derecho que garantice la aplicación de la legislación como medio para lograr la convivencia social sin la presencia de la corrupción.

Las inercias que seguramente un cambio y ajustes impliquen en la reconversión administrativa de las responsabilidades, serán un obstáculo importante por vencer, cuando tras de ellas se encuentran importantes intereses económicos y políticos, más que intenciones de mejorar la función pública, libre de conductas contrarias al interés social y cuya práctica ha dejado de lado el mejoramiento de las clases más desprotegidas, y en un alcance mayor, la intención al mejorar la actuación de los servidores públicos, a fin de abatir la pobreza que representa en estos momentos, los más críticos estados de evolución de la sociedad mexicana, si se considera que la mayoría de los gobernados son pobres y que no obstante, el esfuerzo que se observa en ellos para lograr una subsistencia más decorosa, ha obligado a participar en el sustento de sus familias a sus miembros, a los cuales no se les reserva actualmente un futuro más promisorio a sus precarias condiciones de vida.

La reconversión de las responsabilidades administrativas, según se observa, está ligada a diversos problemas sociales, si se considera que de la buena actuación de los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones, representa el ejercicio de una función pública más calificada para abatir rezagos de justicia social, abatir la delincuencia, al tiempo que favorezca mejorar las expectativas de la sociedad civil y la confianza y respeto a las instituciones del Gobierno Federal.

En este sentido, la reconversión de las responsabilidades administrativas busca en principio uniformar los procedimientos judiciales al respecto, al tiempo que especializar su tratamiento por los órganos que se verán involucrados, lograr una coherencia operativa desde el inicio de una revisión, o en su caso, desahogo de una queja o denuncia respecto al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos en su desempeño. Lo anterior, dará una mayor seguridad jurídica a los servidores públicos, tanto en la presunta imputabilidad de sus faltas administrativas, como de los medios de defensa más eficaces para impugnar las resoluciones que afecten su interés jurídico y con todo ello, concretizar una función pública de excelencia, traducida en un grado superior en la calidad de servicio público.

Cabe indicar un aspecto trascendental, el cual consiste en que a medida que el sistema de responsabilidades administrativas sea más justo, eficiente y eficaz, en el marco de aplicación irrestricta de la legalidad, su consecuencia irá directamente a combatir y eliminar importantemente la corrupción, que visto lo anterior en su contexto global, abatirá prontamente los rezagos sociales, cuyo resultado se reflejará en un beneficio integral de la sociedad civil; al tiempo que se alcanzará con ello, un estadio superior de su evolución, gracias a un crecimiento y desarrollo económico, equitativo y cualitativamente mejor.

CONCLUSIONES

Del desarrollo del tema de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, se presentan las siguientes conclusiones:

1. La corrupción es el fenómeno que más agravia a la sociedad civil, constituida por la alteración de cualquier naturaleza que utiliza mecanismos formales e informales para desvirtuar la legalidad, y consecuentemente, afectar el Estado de Derecho, entendido éste, como un Estado que en su ejercicio, aplica Leyes como medio para administrar a la sociedad.
2. La impunidad y exageración en la aplicación de las leyes, irritan a quienes esperan de los órganos de gobierno la plena aplicación de la justicia.
3. La corrupción disminuye la confianza de la sociedad civil en sus instituciones de gobierno, al observar el dispendio y desviación de los recursos públicos, ocasionado por violaciones administrativas y abusos cometidos por los servidores públicos, apropiándose de los beneficios u otorgándolos a terceros; al tiempo que notan un incumplimiento satisfactorio de los objetivos sociales de la Nación.
4. El sistema de las responsabilidades administrativas busca hacer congruente el ejercicio público, de quienes están obligados a cumplir sus obligaciones apegados a los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública.
5. El desarrollo de la historia ha demostrado que la corrupción crece, evoluciona y se fortalece en la medida en que los servidores públicos no se comprometen con los fines sociales que el Estado tiene, en el sentido de impartir el bien común de la sociedad civil.
6. Las sanciones y la indulgencia aplicada a los servidores públicos sin una igualdad y equidad, vulnera el Estado de Derecho y facilita la creación de centros de transgresión social, entendidos como los lugares donde la actividad de la función pública, se ve cumplida, impulsada, desviada o interrumpida por la corrupción bajo cualquiera de sus formas de aplicación.
7. La base del sistema de responsabilidades administrativas, está cimentado en el Estado de Derecho, y para su vigencia integral, requiere de la aplicación de la legalidad en todo acto que realicen la autoridad y los servidores públicos.
8. El sistema de responsabilidades administrativas debe evolucionar y marcar los nuevos parámetros en que deberá basarse, al tiempo que fortalezca el Estado de Derecho.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

9. La responsabilidad de los servidores públicos, tuvo su origen en la Constitución de Cádiz de manera general y la de Apatzingán en los territorios dominados por el General José María Morelos y Pavón.
10. La reforma al Título Cuarto de la Constitución General de la República de 1982, es la que permite diferenciar y precisar la responsabilidad política de la administrativa, y con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se norma en un sólo documento, las responsabilidades administrativa a que estarán sujetos los servidores públicos de los Poderes de la Unión.
11. Es necesario introducir en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, una mayor precisión de la forma en que se llevarán a cabo los procedimientos administrativos disciplinarios en forma de juicio, para dar mayor certidumbre y seguridad jurídica a quienes son presuntos responsables, a fin de evitar la discrecionalidad y oscuridad de la Ley.
12. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una responsabilidad para los servidores públicos, con diferentes modalidades a saber, la política, la civil, la penal y la administrativa, las cuales contienen procedimientos llevados en forma independiente, además de existir la laboral cuya aplicación dependerá del apartado "A" o "B" del Art. 123, que los rija, según la calidad y tipo de infracción que cometan los servidores públicos.
13. El sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se ha perfeccionado aunque no es acabado, para inhibir las conductas u omisiones que violentan los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar los integrantes de los órganos de gobierno en el desempeño de la función pública y de quienes manejan recursos públicos.
14. Los procedimientos administrativos disciplinarios que incoa la autoridad no están libres de la influencia que se les ejerce para iniciarlos o interrumpirlos discrecionalmente, lo que muestra la ingerencia de los medios de que se vale la corrupción para lograrlo.
15. La corrupción utiliza mecanismos y sistemas informales e incluso formales para lograr el propósito de quienes solicitan un bien y/o servicio de manera ilegal, independientemente de los que se dan entre los propios servidores públicos en el ejercicio de sus empleos, cargos y comisiones.
16. La estrategia y estructura con la que se viene operando el sistema de las responsabilidades administrativas, debe ser modificada a fin de lograr una mayor eficacia y recuperar la confianza de la sociedad civil; para lo cual resulta necesario hacer que el procedimiento disciplinario esté a cargo del

órgano judicial con objeto de impartir la justicia en esta materia bajo parámetros de igualdad, equidad e imparcialidad, respecto a los servidores públicos que no han cumplido con sus obligaciones de servicio público.

17. Las responsabilidades administrativas tienen un impacto político, económico, social y cultural, pues aunque se sancione a un servidor público que incumplió con sus obligaciones, la opinión pública, menosprecia al gobierno por no allegarse de personal competente y comprometido con los fines del Estado.
18. La corrupción se presenta en buena parte de los servidores públicos y es un fenómeno internacional, que se observa incluso, con la participación de los particulares, en cuya relación produce desviaciones de la función pública.
19. Existen algunas causas que producen el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, a saber entre las más importantes se presentan por la falta de:
 - a. Sistemas de control interno eficaces;
 - b. Sistemas de selección de personal adecuados;
 - c. Estabilidad en el empleo;
 - d. Percepciones adecuadas de acuerdo a la responsabilidad de cada empleo, cargo o comisión.
 - e. Capacitación para el desempeño de la función pública y la claridad de la responsabilidad inherente;
 - f. Aplicación de penalidades severas a los particulares que motiven conductas ilegales de los servidores públicos, considerándolas con el carácter de grave;
 - g. Mecanismos eficientes de participación y seguimiento de los particulares, respecto a sus quejas y denuncias;
 - h. Difusión de los mecanismos para presentar quejas y denuncias, así como compromiso del Estado por atenderlas;
 - i. Control social del desempeño de los servidores públicos;
 - j. Promoción de la honorabilidad entre los servidores públicos;
 - k. Fortalecimiento de la legalidad y cultura de la responsabilidad;
 - l. Códigos de Conducta que refuercen la moral del servicio público, con un carácter de obligación jurídica;
 - m. Incremento de auditorías y revisione y revisiones áreas de la función pública;
 - n. Rendición de cuentas transparentes.
 - o. Introducción de indicadores de eficiencia y eficacia de resultados tanto cualitativos como cuantitativos; así como su difusión periódica para observar el desempeño y evolución de cada órgano del Estado.
 - p. Imparcialidad, igualdad y equidad en la aplicación de los procedimientos administrativos disciplinarios;

- q. Agilidad y simplificación de requisitos y trámites administrativos en los servicios públicos;
 - r. Expedites en la aplicación de las normas y su pronta actualización ante la presencia de nuevos aspectos a legislar;
 - s. Promoción de obligaciones exigibles más que declarativas;
 - t. Valoración de la función pública como una actividad digna de prestación de servicio público;
 - u. Compromiso de los servidores públicos para desempeñarse con honorabilidad, imparcialidad y legalidad;
 - v. Mayores estímulos a los servidores públicos que se han desempeñado con eficiencia, eficacia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones.
 - w. Coordinación de un sistema nacional de servidores públicos sancionados por faltas administrativas, para la contratación de quienes ejercerán la función pública.
20. Modificar la estrategia y estructura de los órganos involucrados en la administración de la justicia disciplinaria, conduce a trasladar los procedimientos administrativos disciplinarios a un órgano especializado de justicia del Poder Judicial Federal, con lo cual se reconocerá la imparcialidad, igualdad y equidad de sus resoluciones, así como crear una entidad con independencia y autonomía de los Poderes de Gobierno, para que persiga las infracciones administrativas de los servidores públicos que las cometieron y que afectaron con sus actos y omisiones en el ejercicio del servicio público, los principios constitucionales federales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública.
21. Abatir la corrupción, permitirá a la sociedad civil, alcanzar un nuevo estadio de evolución; al tiempo que incrementará el crecimiento y desarrollo económico, social, político y cultural satisfactorio.
22. El sistema de las responsabilidades administrativas, aplicado de manera igualitaria e imparcial a los servidores públicos que han incumplido los principios constitucionales federales que rigen el ejercicio de la función pública, inhibirá a otros, a realizar la comisión de irregularidades administrativas en el Gobierno; al tiempo que favorecerá el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos, y la eficacia en el logro de los objetivos sociales de la Nación, y con ello, lograr un abatimiento de la pobreza que padecen la mayoría de los mexicanos.

Bibliografía

OBRAS:

ACOSTA ROMERO, Miguel. ***Derecho administrativo especial. Vol. I.*** (3ª. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 1998).

ACOSTA ROMERO, Miguel. ***Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*** (10ª. Ed. Editorial Porrúa, México, D. F. 1991).

BOQUERA OLIVER, José María. ***Derecho administrativo. Volumen I*** (8ª. Ed. Editorial Civitas, S. A. Madrid, España. 1991).

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. ***Derecho Constitucional Mexicano.*** (1ª. Ed. Editorial Porrúa, México, D. F. 1973).

CASTRO ESTRADA, Álvaro. ***Responsabilidad patrimonial del Estado.*** (2ª. Edición. Editorial Porrúa. México, D. F. 2000).

COVIÁN ANDRADE, Miguel. ***El control de la constitucionalidad en el derecho comparado.*** (Edición 2001. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A. C. México, D. F. 2001).

COVIÁN ANDRADE, Miguel. ***Teoría constitucional.*** (2ª. Ed., Editorial Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C. V., México, D. F. 2000).

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. ***El sistema de responsabilidades de los servidores públicos.*** (4ª. Ed., Editorial Porrúa, México D. F., 2001).

DÍAZ ARANDA, Enrique. ***Enriquecimiento ilícito de servidores públicos.*** (1ª. Ed., Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, D. F., 1999).

FIX-ZAMUDIO, Héctor y OVALLE FAVELA, José. ***Derecho Procesal.*** (1ª. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. 1991).

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. ***Curso de derecho administrativo I.*** (8ª. Ed. Editorial Civitas, S. A. Madrid, España, 1997).

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. ***Introducción al estudio del derecho.*** (35ª. Ed. Editorial Porrúa. México, D. F. 1984.).

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. ***Teoría política.*** (10ª. Ed. Editorial Porrúa, México, D. F. 1996).

HARO BÉLCHEZ, Guillermo. ***El Derecho de la Función Pública*** (Título actual). Título de la edición original: ***Aportaciones para la Reforma de la Función***



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Pública en México. (- 1ª. Ed. Madrid, España. 1988. - 1ª. Ed. Edición actual, Editorial Ediciones Contables y Administrativas, México, D. F. 1993).

JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto. **La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.** (1ª. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 2002).

MOTO SALAZAR, Efraín. **Elementos de Derecho.** (25ª. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 1979).

NAVA NEGRETE, Alfonso. **Derecho Administrativo.** (1ª. Ed. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. 1991).

ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. **Responsabilidades legales de los servidores públicos.** (2ª. Ed., Editorial Porrúa, México, D. F. 2001).

RAMÍREZ H., Guillermo y STOLARSKI, Noemí. (Compiladores). **Responsabilidades de los servidores públicos metropolitanos.** Los retos de la ciudad de México. (1ª. Ed., Departamento de la Fundación Distrito Federal Cambio XXI/P.R.I. Editorial Soto Impresores, S.A. de C. V., México, D. F. 1993).

VARIOS AUTORES. **La reconversión industrial en América Latina. Bienes de capital. Tomo VII.** Memoria del I Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial. Sección de obras de Economía latinoamericana. (1ª. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1987).

VARIOS AUTORES. **La reconversión industrial en América Latina. La pequeña y mediana industria en la reconversión industrial. Las formas no convencionales de intercambio comercial para impulsar la integración latinoamericana. Tomo IV.** Memoria del I Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial. Sección de obras de Economía latinoamericana. (1ª. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1987).

VARIOS AUTORES. **La reconversión industrial en América Latina. La reconversión industrial en América Latina y el nuevo contexto internacional. Tomo II.** Memoria del I Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial. Sección de obras de Economía Latinoamericana. (1ª. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1987).

VARIOS AUTORES. **Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma Judicial 1986-1987.** ACOSTA ROMERO, Miguel. **"Evolución Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".** (1ª. Ed. Editorial Porrúa. México, D. F. 1987).

VIÑAS MEY, Carmelo. **El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana.** (2ª. Ed. Editorial U. N. A. M., México, D. F., 1993).

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Código Civil Federal. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Código Federal de Procedimientos Civiles. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Código Fiscal de la Federación. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Código Penal Federal. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley del Banco de México. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Federal del Trabajo. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En COMPILA VIII (Suprema Corte de Justicia de la Nación. Compilación de Leyes. Investigación y Automatización Legislativa. Poder Judicial de la Federación. Legislación Federal y del Distrito Federal. Dirección General de Documentación y Análisis. México, D. F. 2003).

TESIS JURISPRUDENCIALES:

Formalidades esenciales del procedimiento. En que consisten. (artículo 14 constitucional). Octava Época. Instancia: Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. Fuente: Apéndice de 1995. Tomo: Tomo II, Parte TCC. Tesis: 550. Página: 333. Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito. Octava Época: Amparo directo 539/92. Fernando Salinas Juárez. 12 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 527/92. Roberto Quiroz Sánchez. 20 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 563/92. Fabián Gallegos Herrera. 20 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Amparo directo 567/92. Pablo Méndez Temoxtle. 26 de enero de 1993. Unanimidad de votos. Amparo

directo 569/92. Melchor Márquez Antonio. 27 de enero de 1993. Unanimidad de votos. NOTA: Tesis VII.P.J/19, Gaceta número 63, Pág. 57; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación, tomo XI-Marzo, Pág. 144.

Garantía de audiencia. Se integra no sólo con la admisión de pruebas sino también con su estudio y valoración. Novena Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VIII, Noviembre de 1998. Tesis: I.3o.A. J/29. Página: 442. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 103/90. Tittinger Compagnie Commerciale et Viticole Champenoise, S.A. 20 de marzo de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán. Amparo directo 2003/94. Sergio Eduardo Vega de la Torre. 20 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas. Amparo directo 1403/95. Servicio de Autotransporte de la Mixteca, S.A. de C. V. 15 de junio 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Silvia Elizabeth Morales Quezada. Amparo directo 4233/95. Estafeta Mexicana, S.A. de C. V. 18 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas. Amparo directo 4643/96. Banco Internacional, S.A. 10 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretario: Jacinto Juárez Rosas.

Garantía de debido proceso legal contenida en el artículo 14 constitucional. definición. Novena Época, Instancia: Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Junio de 1996. Tesis: I.8o.C.13 K. Página: 845. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo 154/96. Rafael Nicolás Quezada. 22 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretaria: María Concepción Alonso Flores. Nota: Sobre el tema tratado existe denuncia de contradicción número 123/2002, pendiente de resolver en la Segunda Sala.

Inhabilitación de servidores públicos como sanción por responsabilidad administrativa. Su imposición corresponde a las autoridades administrativas. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P. LXII/96. Página: 120. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LXII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Artículo 47, debida interpretación del. Novena Época. Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: IX, Enero de 1999. Tesis: I.4o.A.220 A. Página:

872. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 5274/96. Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

Prescripción prevista por el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Se interrumpe cuando se cita al funcionario a la audiencia que refiere el numeral 64 de la propia Ley (legislación vigente al 13 de marzo de 2002). Novena Época. Instancia: Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Agosto de 2002. Tesis: I.7o.A.178 A. Página: 1347. Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 687/2002. Titular del Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, por sí y en representación del titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 10 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Gustavo Naranjo Espinosa.

Pruebas, la falta de estudio de las, resulta violatoria de garantías. Novena Época. Instancia: Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Diciembre de 2001. Tesis: VI.1o.P.28 K. Página: 1787. Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito. Amparo directo 273/2001. 12 de julio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretaria: Hilda Tame Flores. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI, febrero de 1993, página 309, tesis II.2o.85 P, de rubro: "Pruebas, falta de estudio de las. Es violatorio de garantías."

Responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Objetivo del procedimiento relativo. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Octubre de 2002. Tesis: 2a. CXXVII/2002. Página: 473. Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Responsabilidad civil de los servidores públicos. en principio, la demanda respectiva debe entablarse contra ellos. Novena Época. Instancia: Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, Enero de 2002. Tesis: I.3o.C.276 C. Página: 1345. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del primer circuito. Amparo directo 6643/2001. Ayuntamiento del Municipio de Cajeme, Estado de Sonora. 13 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Israel Flores Rodríguez.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de. Su artículo 56, fracción V, que establece la inhabilitación como sanción administrativa,

no viola los artículos 21 y 49 constitucionales. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P. LIX/96. Página: 127. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Responsabilidades de los Servidores Públicos. Al establecer la Ley Federal relativa en sus artículos 47, 53, fracción IV, y 54, el marco legal al que debe sujetarse la autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador impositivo, respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Tesis: 2a. CLXXIX/2001. Página: 714. Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.

Responsabilidades de los Servidores Públicos. el artículo 47, fracción XXII, de la Ley Federal relativa, al prever como obligación de todo servidor público, abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio, no viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Novena Época. Instancia Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Julio de 2002. Tesis: 1a. XLVI/2002. Página: 57. Amparo en revisión 63/2002. Héctor Palomares Medina. 8 de mayo de 2002. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Responsabilidades de los Servidores Públicos. el artículo 56, fracción V, de la Ley Federal relativa, que establece la inhabilitación como sanción administrativa, no viola la garantía de libertad de trabajo, consagrada en el artículo 5o. constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XI, Junio de 2000. Tesis: P. LXXIX/2000. Página: 35. Amparo directo en revisión 553/98. Catalina Ávalos Silva. 14 de octubre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, José Vicente Aguinaco Alemán y Humberto Román Palacios. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXIX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

Responsabilidades de los Servidores Públicos. El artículo 75 de la Ley Federal relativa, al establecer que la ejecución de las sanciones

administrativas impuestas en resolución firme se llevará a cabo de inmediato, no transgrede la garantía de audiencia. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Septiembre de 2000. Tesis: P. CLII/2000. Página: 41. Amparo en revisión 86/2000. Jorge García González. 22 de junio de 2000. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy cinco de septiembre en curso, aprobó, con el número CLII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a cinco de septiembre de dos mil.

Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las sanciones administrativas previstas en la Ley Federal relativa también se rigen por el principio constitucional de exacta aplicación de la ley que impera en las de carácter penal, aun cuando sean de diversa naturaleza. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Tesis: 2a. CLXXXIII/2001. Página: 718. Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.

Responsabilidades de los servidores públicos. Principios que rigen el procedimiento previsto en el artículo 109 de la Constitución Federal, con motivo de la investigación de conductas u omisiones que puedan constituir las. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVI, Octubre de 2002. Tesis: 2a. CXXVI/2002. Página: 475. Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Responsabilidades de servidores públicos. sus modalidades de acuerdo con el Título Cuarto Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Abril de 1996. Tesis: P. LX/96. Página: 128. Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el quince de abril en curso, aprobó, con el número LX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a quince de abril de mil novecientos noventa y seis.

Sanción económica prevista en el artículo 60 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Para su imposición no se requiere daño al fisco. Novena Época. Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: VI, Julio de 1997. Tesis: VI.2o.98 A. Página: 430. Segundo Tribunal

Colegiado del Sexto Circuito. Amparo directo 120/97. Ruperto Castañeda Gómez. 14 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Servidor público, la responsabilidad del, tiene diversos ámbitos legales de aplicación (administrativa, laboral, política, penal, civil). Novena Época. Instancia: Primer tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, Agosto de 1999. Tesis: IV.1o.A.T.16 A. Página: 799. Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del cuarto circuito. Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

Servidores públicos. Su responsabilidad administrativa surge como consecuencia de los actos u omisiones previstos en la legislación que rige la prestación del servicio público y su relación con el Estado. Novena Época. Instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XVII, Marzo de 2003. Tesis: I.4o.A.383 A. Página: 1769. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión fiscal 316/2002. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 29 de enero de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS:

Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

Diccionario Jurídico 2000. ©. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Un Producto de Desarrollo Jurídico Profesional. Todos los Derechos Reservados 2000.

ESTRICHE, Joaquín. ***Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel.*** (1ª. Ed. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F. 1993. Publicado originalmente en 1837, en la oficina de Galvan a cargo de Mariano Arevalo.).

MANUALES:

CONTRALORÍA INTERNA EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. ***Compendio de Procedimiento Administrativo Disciplinario. Manual de Procedimiento de Investigación de Quejas y Denuncias.*** (Gobierno del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito

Federal. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades. México Junio del 2000).

CONTRALORÍA INTERNA EN LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. **Compendio de Procedimiento Administrativo Disciplinario. Manual de Procedimiento Administrativo Disciplinario.** (Gobierno del Distrito Federal. Contraloría General del Distrito Federal. Dirección General de Legalidad y Responsabilidades. México Junio del 2000).

REVISTAS Y FOLLETOS:

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Código de Conducta de los Servidores Públicos de la Secodam.** (México, D. F. Este documento no tiene ninguna otra referencia).

CONSULTAS INTERNET:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. **Conmemoración de los cien años. "Historia de la Procuraduría General de la República" I. Orígenes del Ministerio Público.** (Ed. Procuraduría General de la República, con motivo de los primeros cien años de la Procuraduría General de la República, proporciona los antecedentes históricos de esta Institución. Para lo cual se tomó como base fundamental Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República, publicados por la Institución en 1987 y los informes de labores de la Procuraduría General de la República, de 1988 a 1995. México, D. F. Consulta de <http://www.htm.pgr.gob.mx/conmem/11> el 28 de febrero del 2004, a las 21:40 Hrs.).

CENTRO VIRTUAL CERVANTES. **Archivo de la Real Chancillería de Valladolid. Archivos Estatales.** (Ed. Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas. Archivo de la Real Chancillería de Valladolid. Instituto Cervantes (España), 1997- 2004. España. Consulta de <http://cvc.cervantes.es/obref/arnac/valladolid/> el 28 de febrero del 2004, a las 22:00 Hrs.).

TANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Notas sobre México en el Informe Anual 2003 sobre la Corrupción Mundial.** (Consulta de: <http://www.funcionpublica.gob.mx/extras/notassobremexicoenelInformeAnual2003.doc> el 6 de marzo del 2004, a las 7:27 Hrs.).

COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA TRANSPARENCIA Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN (CITCC). **Identificación de Áreas Críticas.** (Consulta de <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/areascriticas.html> el 6 de marzo del 2004, a las 7:47 Hrs.).

TANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de Transparencia Internacional. (número mayor, más transparente) 2003.** Consulta de

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/Tabla.aspx?Mapa=Mundo&IDIndicador=44&NumCol=3&Inicio=Si> el 6 de marzo del 2004, a las 8:09 Hrs.).

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepciones de Corrupción 2003 de Transparency International.** (Consulta de <http://www.transparency.org/cpi/2003//cpi2003.es.html> el 6 de marzo del 2004, a las 8:28 Hrs.).

JAIMES ARENAS, Carmen. **Nota sobre Corrupción.** (Consulta de <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/153542.html> el 6 de marzo del 2004, a las 8:35 Hrs.).

TRANSPARENCIA MEXICANA. **Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. (ENCBG)** (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/encuesta_nacional.html#top el 6 de marzo del 2004, a las 8:39 Hrs.).

TRANSPARENCIA MEXICANA. **Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción en México. "3. Servicio civil de carrera" Acción III. Promover el servicio profesional de carrera en áreas específicas de Gobierno.** (Consulta de http://www.transparenciamexicana.org.mx/diez_acciones.html#1#1 el 6 de marzo del 2004, a las 10:14 Hrs.). Diez acciones a favor de la transparencia y contra la corrupción es una iniciativa de más de 40 ciudadanos de distintos orígenes sociales y profesionales por edificar los principales problemas en esta materia y promover acciones estratégicas para su combate. El contenido de "Diez acciones" fue entregado al presidente electo de México en otoño de 2000.