



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN
UNIDAD DE POSGRADO

**“INEFICACIA DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA”**

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DERECHO
P R E S E N T A:

LIC. ANA IRMA LÓPEZ ARGÜELLES

ASESORA: MAESTRA LETICIA AGUILAR LÓPEZ.

2009





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.

“UN PODER SITUADO POR ENCIMA DE TODA RESPONSABILIDAD HUMANA
DEBE ESTAR
FUERA DEL ALCANCE DE TODO SER HUMANO”.

CHARLES CALEB COLTON.

AGRADECIMIENTOS

DIOS... POR COLMARMEN DE BENDICIONES

JESÚS... POR SER MI MAESTRO

JUQUILITA...POR SER MI GUIA

A MI ESPOSO ARTURO ...
ESTE TRIUNFO NO HUBIERA SIDO
POSIBLE SIN TI,
YA QUE ES TAN TUYO COMO MIO,
ERES UNA BENDICION
EN MI VIDA... TE AMO.

A MI HIJO JOSE
ARTURO...
ERES LA LUZ DE MI
CAMINO, EL REGALO MAS
GRANDE QUE DIOS ME HA DADO, TE AMO.

A MI PADRE JULIAN FELIPE...
POR SER MI CONSEJERO Y AMIGO, TUS
SABIAS PALABRAS SIEMPRE ME HAN
ACOMPAÑADO Y DIRIGIDO EN LA VIDA.
CON TODO MI AMOR.

A MI MADRE IRMA...
CREO QUE NUNCA COMPRENDERE EL GRAN
AMOR QUE SIENTES POR MI,
SOLO TE PUEDO DECIR QUE FUI MUY BENDECIDA
AL SER TU HIJA. CON TODO MI AMOR.

A MI HERMANA SELENE...
NO SE COMO AGRADECERTE TODO
LO BUENA QUE ERES CONMIGO
Y TODO EL APOYO QUE ME HAS
OTORGADO PARA ESTE TRABAJO,
SOLO TE PUEDO DECIR...
CON TODO MI AMOR NENE.

A MI HERMANO LUIS FELIPE...
PORQUE SE QUE SIEMPRE VAS A ESTAR A
MI LADO PARA APOYARME... CON TODO MI AMOR.

A RAUL CHAVEZ,
POR SU AYUDA Y TIEMPO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO, POR
RECIBIRME EN SUS AULAS DE
CONOCIMIENTO...

MUY EN ESPECIAL A LA FES ARAGON
MI QUERIDA ESCUELA...

A LOS PROFESORES Y AMIGOS DE
LA MAESTRIA DE DERECHO, QUIENES
ME BRINDARON SU APOYO Y CONOCIMIENTOS...
MUY EN ESPECIAL A MAGOS, ULISES, OSCAR, JULIO,
ALBERTO, JUAN, SOL, JAZMIN E INEZ.

UN AGRADECIMIENTO MUY ESPECIAL A MI
TUTORA, MAESTRA LETY AGUILAR LOPEZ,
QUIEN ME APOYO EN TODO MOMENTO PARA
LA REALIZACION DE ESTE TRABAJO,
PERO LO QUE MAS LE AGRADEZCO ES LA
AMISTAD QUE ME BRINDO... GRACIAS

MIL GRACIAS AL MAESTRO FRANCISCO JESUS
FERRER VEGA POR COMPARTIR
SUS CONOCIMIENTOS...

A LOS DOCTORES
ELIZABETH ALEJANDRA FLORES GAYTAN,
RUBEN LOPEZ RICO Y
MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO,
GRACIAS POR TODO SU APOYO.

GRACIAS A TODOS LOS SERES HUMANOS
QUE ME HAN AYUDADO EN LA VIDA..

“INEFICACIA DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA”

INDICE

| | PAG. |
|---|-------------|
| INTRODUCCIÓN | I |
| CAPITULO I | |
| EVOLUCION DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EN MEXICO. | |
| 1.1. Época Prehispánica. | 2 |
| 1.2. Época Colonial. | 4 |
| 1.2.1. El Juicio de Residencia. | 7 |
| 1.2.2. La Constitución de Cádiz. | 10 |
| 1.3. Reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos, en la Constitución de Apatzingán. | 11 |
| 1.4. Las responsabilidades de los servidores públicos de la Constitución de 1824. | 13 |
| 1.5. Reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos, en la Constitución de 1857. | 15 |
| 1.5.1. Ley Juárez de 1870. | 18 |
| 1.5.2. Ley Díaz de 1896. | 20 |
| 1.6. La Constitución de 1917. | 21 |
| 1.6.1. Ley Cárdenas. | 23 |
| 1.6.2. Ley López Portillo. | 26 |
| 1.7. La renovación moral, con las reformas de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | 27 |

| | | |
|------|--|----|
| 1.8. | El régimen vigente. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. | 33 |
|------|--|----|

CAPITULO II
ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SERVIDOR PUBLICO DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA, EN MEXICO.

| | | |
|------|---|----|
| 2.1. | El Estado de Derecho y la División de Poderes. | 35 |
| 2.2. | El Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo del Estado Mexicano. | 37 |
| 2.3. | Estructura de la Administración Pública Federal en México. | 40 |
| | 2.3.1. Organismos Centralizados. | 41 |
| | 2.3.2. Organismos Desconcentrados. | 43 |
| | 2.3.3. Organismos Descentralizados. | 45 |
| 2.4. | El servidor público. | 48 |
| | 2.4.1. Concepto. | 49 |
| | 2.4.2. Clasificación. | 52 |
| | 2.4.3. Nombramiento y Remoción. | 54 |
| | 2.4.4. Artículo 108 Constitucional. | 55 |
| 2.5. | El ejercicio de la Función Pública. | 59 |
| | 2.5.1. Teoría de la Representación. | 60 |
| | 2.5.2. Teoría del Organo. | 61 |
| 2.6. | La actuación del empleado público. | 62 |
| 2.7. | Control Legal del Servidor Público. | 62 |

CAPITULO III
BREVE ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS EN OTROS PAISES.

| | | |
|------|--------------------------------------|----|
| 3.1. | Sistemas Jurídicos Europeos | 65 |
| | 3.1.1. En España. | 65 |
| | 3.1.2. En Francia. | 69 |
| 3.2. | Sistemas Jurídicos Latinoamericanos. | 71 |

| | |
|----------------------|----|
| 3.2.1. En Argentina. | 71 |
| 3.2.2. En Perú. | 74 |
| 3.2.3. En Colombia. | 76 |

CAPITULO IV
LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
EN MEXICO.

| | |
|---|-----|
| 4.1. Tipos de responsabilidades de los Servidores Públicos. | 80 |
| 4.2. Responsabilidad Política. | 85 |
| 4.2.1. Concepto. | 85 |
| 4.2.2. Sujetos y conductas. | 85 |
| 4.2.3. Sanciones. | 94 |
| 4.3. Responsabilidad Penal. | 96 |
| 4.3.1. Concepto. | 97 |
| 4.3.2. Sujetos y conductas. | 97 |
| 4.3.3. Sanciones. | 102 |
| 4.4. Responsabilidad Civil. | 104 |
| 4.4.1. Concepto. | 105 |
| 4.4.2. Sujetos. | 106 |
| 4.4.3. Sanciones. | 111 |
| 4.5. Responsabilidad Administrativa. | 112 |
| 4.5.1. Concepto. | 114 |
| 4.5.2. Marco Legal. | 116 |
| 4.5.3. Sujetos. | 119 |
| 4.5.4. Autoridades. | 122 |
| 4.5.5. La Secretaría de la Función Pública. | 123 |
| 4.5.6. Los Órganos Internos de Control. | 128 |
| 4.6. El Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de Servidores Públicos. | 132 |
| 4.6.1. Recepción de la queja o denuncia. | 132 |
| 4.6.2. Admisión de la queja o denuncia. | 132 |
| 4.6.3. Ratificación y salvaguardas. | 133 |
| 4.6.4. Investigación de la queja o denuncia. | 134 |
| 4.6.5. Citatorio. | 135 |

| | |
|--------------------------------|-----|
| 4.6.6. Notificación. | 136 |
| 4.6.7. Audiencia. | 136 |
| 4.6.8. Resolución. | 137 |
| 4.7. Sanciones. | 138 |
| 4.8. Medios de Defensa. | 142 |
| 4.8.1. Recurso Administrativo. | 142 |
| 4.8.2. Juicio de Nulidad. | 143 |
| 4.8.3. Amparo Administrativo. | 146 |

CAPITULO V
SITUACION ACTUAL DEL REGIMEN DE RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EN LA
ADMINISTRACION PÚBLICA CENTRALIZADA.

| | |
|--|-----|
| 5.1. Resultados de los Informes y Estadísticas del desempeño de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Centralizada y de la Secretaría de la Función Pública. | 151 |
| 5.1.1. Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública. | 152 |
| 5.1.2. Órganos Internos de Control, de la Administración Pública Federal. | 161 |
| 5.1.2.1. Estadísticas del año 2006 al 2008. | 161 |
| 5.1.2.2. Estadísticas generales del año 1994 al 2006. | 166 |
| 5.2. Resultados de los Informes y Estadísticas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de procedimientos administrativos de responsabilidades de servidores públicos. | 170 |
| 5.3. La última reforma a la Constitución Política Mexicana, en materia de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos. | 190 |
| 5.3.1. Análisis a la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. | 194 |
| 5.4. Las últimas reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. | 198 |
| 5.5. Factores que provocan la ineficacia del régimen responsabilidades administrativas de servidores públicos y sus posibles soluciones. | 202 |

| | | |
|-----|---|-----|
| 5.6 | Propuesta de Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su procedimiento administrativo. | 214 |
| | CONCLUSIONES | 240 |
| | ANEXOS | 255 |
| | BIBLIOGRAFIA | 262 |

INTRODUCCIÓN

El actual régimen de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, es una rama del Derecho Administrativo, creada a partir de la necesidad de generar un control a la conducta y correcto desempeño de los funcionarios que gobiernan nuestro país.

Esta necesidad de obligar a los servidores públicos de rendir cuentas al pueblo u a otros gobernantes, inicia desde la época prehispánica hasta la actualidad, lo que nos sugiere la gran importancia de este régimen administrativo, siendo su principal meta, el que los servidores públicos no realicen conducta irregulares, incumplimientos, omisiones o cualquier infracción a la normatividad aplicable y en caso de efectuarlos, sean sancionados por dicha conducta.

Uno de los grandes cambios, de este régimen, fue el principio de de la llamada “renovación moral”, naciente en 1982 que sentó las bases para la estructuración de las responsabilidades de los servidores públicos, que se desarrollan a partir de las reformas al título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De igual forma, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que en la actualidad nos rige, fue creada con la finalidad de perfeccionar el régimen y prevenir la realización de infracciones administrativas, con el fin de combatir las conductas irregulares de los servidores públicos.

Pero en la actualidad esta meta, no se ha obtenido, en razón de que existe ineficacia del régimen, ya que los niveles de corrupción en nuestro país no sólo no han bajado, sino que cada vez se agravan más, por lo que, el fin de la presente investigación es determinar si existe o no ineficacia en el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cuales son los

factores que influyen en esta ineficacia, y las posibles soluciones para su mejoramiento.

A través de este trabajo, se pretende analizar la problemática antes citada, con la finalidad de aportar posibles soluciones, que ayuden a lograr en la práctica, un mejor al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

En el primer capítulo, se realiza un estudio sobre el desarrollo y evolución que ha tenido el régimen de responsabilidades de servidores públicos, así como las leyes de responsabilidades existentes, a partir de la promulgación de nuestra actual Constitución.

En el Segundo Capítulo, verificaremos el marco conceptual y jurídico del que se desprende el régimen de los servidores públicos.

En el Tercer Capítulo, se hará un breve estudio comparativo con los regímenes de responsabilidades de los Servidores Públicos de España, Francia, Argentina y Colombia.

En el Cuarto Capítulo, los tipos de responsabilidades de los servidores públicos, estudiando pormenorizadamente la responsabilidad administrativa de estos, se analizará paso a paso el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, las autoridades que lo instruyen y lo sancionan, así como los medios de impugnación que proceden en su contra.

Así también, en el Quinto Capítulo, se tratará el tema relativo a la última reforma constitucional en esta materia, la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se presentan las estadísticas e informes emanados de la Secretaría de la Función Pública y del Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y los factores que afectan la eficacia del actual régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con el objeto de contar de manera gráfica con los resultados que los propios entes encargados de la aplicación de la norma, dan a conocer.

Por último, se hace un apartado especial de conclusiones, en el cual se señalan las cuestiones más trascendentales de capítulos anteriores, plasmando la aportación y propuesta de este trabajo de investigación, con la cual se intenta llegar a una solución que nos oriente para lograr un mejor y eficaz diligencia del régimen de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.

En ese tenor, observaremos que la falta de un catálogo de conductas irregulares que puedan clasificarse como muy graves, graves o leves, así como la ilegal aplicación del procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos, así como la falta de conocimiento y capacidad de las autoridades sancionadoras de ellos, son factores que ocasionan la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en la Administración Pública Centralizada.

En éste último apartado, se analizarán los resultados obtenidos de la información estadística y se plasma una posible solución a la problemática detectada, consistente en 3 principales factores: 1) Elaboración del catálogo que permita caracterizar adecuadamente la conducta, eliminando con ello la discrecionalidad heterogénea con la que actualmente se conducen las autoridades; 2) Creación de una Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, acorde a las últimas reformas constitucionales y legales que se hicieron al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y 3) Establecer un profundo programa de capacitación en la materia para los servidores públicos que se encargarán de aplicar los ordenamientos respectivos.

“INEFICACIA DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA”

CAPITULO I

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN MÉXICO.

En el presente capítulo llevaremos a cabo un estudio y análisis sobre la evolución del régimen jurídico mexicano de responsabilidades de los servidores Públicos, se trata por lo tanto de un tema muy extenso, ya que como veremos existen diversas figuras jurídicas que con el paso del tiempo evolucionaron de acuerdo a las cambiantes necesidades de cada época, hasta convertirse en lo que hoy conocemos como Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual es un factor importante en el desarrollo del Sistema Jurídico Mexicano.

El régimen de responsabilidades de servidores públicos tiene en nuestro país, su origen en el Derecho Indígena, del cual comentaremos lo relativo a la Cultura Mexicana, y de ahí señalaremos las normas que rigieron a los servidores públicos en la época de la Conquista, hasta llegar a la época de la Colonia, estudiando brevemente sus Instituciones y figuras jurídicas que regulaban la conducta de los funcionarios que servían a la Corona Española.

Posteriormente, analizaremos el régimen de los servidores públicos en los más importantes textos Constitucionales que ha tenido nuestro país, así como las diversas leyes que los han normado, llegando hasta la época actual.

Los temas que se expondrán a continuación, se encontrarán enfocados a los aspectos y figuras más importantes de cada época.

1.1 Época Prehispánica

De ésta época, es el derecho indígena, del que los historiadores conocen muy poco, debido fundamentalmente a tres factores: a su carácter de régimen jurídico consuetudinario, lo cual hace que el mismo tienda a perderse con el paso del tiempo; la destrucción de la mayor parte de fuentes de conocimiento y demás testimonios originales, precisamente en la época de la Conquista, y porque, a medida que avanzó la dominación española en nuestro territorio, nuestros antepasados se vieron en la necesidad de ir abandonando sus costumbres para adoptar y seguir las europeas. Por todo ello es difícil conocer el derecho indígena anterior a la Conquista, siendo que el conocimiento que se maneja es mínimo y superficial como consecuencia de la escasez de datos fidedignos.

Ahora bien, en la presente investigación hablaremos de la Cultura Azteca o también denominada Mexica, y no por considerar que las demás civilizaciones contemporáneas no hayan tenido un derecho que regule esta Institución, sino que debido a la gran expansión y dominio que tenía este pueblo sobre Mesoamérica, enfocaremos el estudio a ésta.

El catedrático Lanz Cárdenas sostiene que *“El imperio azteca, junto con la ciudad de Texcoco y Tlacopán, como grandes ciudades de singular importancia,*

*formaron una Triple Alianza para apoyarse y defenderse de otros pueblos rebeldes muy en especial de la ciudad de Tlaxcala”.*¹

*“Debido a la gran presión que ejercían estas civilizaciones, varios pueblos pequeños les rendían tributo mediante diversas especies como animales, vegetales y minerales. La organización y el control de éstos los regulaba la Hacienda Pública, la cual era administrada por una figura llamada Cihuacóatl, la que ejercía un papel de máxima autoridad. El Calpixqui mayor era el encargado de llevar las cuentas en libros de esos tributos, los cuales eran recolectados por los Calpixqui menores”*².

“La legislación que se impartía en Tenochtitlan reguló una gran variedad de delitos en los que podrían incurrir los funcionarios públicos, por lo que las sanciones no solo eran excesivas contra adúlteros, asesinos y ladrones, si no que los servidores públicos por sus conductas irregulares recibían reprimendas severas, las cuales iban acorde a la gravedad de su falta; éstas iban desde amonestaciones hasta la muerte.

*Cuando alguno de los Calpixqui incurría en una falta como el mal manejo de los tributos, sus sanciones comprendían prisión o la condena la pena capital, haciéndose extensiva la reprimenda a su mujer e hijos, despojando a éstos de su hogar. En el caso de que los infractores fueran guerreros, eran decapitados sin piedad alguna, mientras que los sacerdotes que rompían con su voto de castidad eran sentenciados de muerte o con el destierro”.*³

De lo antes expuesto, observaremos que en el Derecho Azteca, la función de recaudador de impuestos, era sumamente vigilada y fuertemente sancionada en

¹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987, p. 26.

² Ídem.

³ Ibidem, p. 28-31.

caso de que el funcionario efectuará una falta, la cual de acuerdo a su gravedad era reprimida no solamente con la muerte del servidor, sino dicha sanción alcanzaba a su familia, despojándolos de su patrimonio.

Por su parte, Floris Margadant, señala que *“los procedimientos de enjuiciamiento eran orales y no podía durar más de ochenta días, levantándose un protocolo para dejar constancia, que posteriormente eran guardados en archivos oficiales, en dicho procedimiento resaltaba una figura llamada tepantlatoni, los cuales fungían como los actuales abogados”*.⁴

Los dirigentes mexicas, para el desempeño de actividades de gobierno, exigían de sus funcionarios honestidad y absoluta responsabilidad al momento de desempeñar sus labores, estando constantemente vigilados en esas obligaciones jurídicas y morales, principios que al día de hoy siguen normando el régimen jurídico de los servidores públicos, pero que lamentablemente como se señalará más adelante, no se cumplen.

1.2. Época Colonial

Este periodo comprendió tres siglos los cuales datan del siglo XVI al XVIII; durante la Colonia, la Corona Española se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses, ya que se veían en riesgo por la codicia y la corrupción de la administración de la Nueva España. Las principales ideas de la Colonia, fue la aplicación de una política tutelar que elevara al nativo indígena a la vida civilizada, así como al trasplante y adaptación a las Indias y con ello hacer surgir en las tierras conquistadas sociedades formadas a imagen y semejanza de España.

⁴ FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, Edit. Textos Universitarios, 1991, p. 26.

En opinión de Herrera Pérez, *“El instrumento de acción de esta política reformadora fue la organización jurídico-responsabilista, ya que el gobierno indiano se caracterizaba por ser un gobierno de juristas, ya que el rey fue, ante todo, un juez, el cual estaba sobre todos los jueces para garantizar la justicia a todos los súbditos”*.⁵

Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona, uno de ellos era el Juicio de Residencia, y a su lado prosperaron otras figuras como la *visita*, la *pesquisa* y el *informe*, su avance fue debido a que estuvieron la mayoría de las ocasiones al servicio de este juicio.

La *visita* fue *“...un instrumento de vigilancia, de control incipiente, de fiscalización, de los funcionarios coloniales a favor de los particulares y del Estado, se podían realizar en cualquier momento y a cualquier funcionario incluyendo al virrey. Las visitas podían ser generales o específicas, las generales como su propio nombre refiere, incluían las actividades de todo un virreinato o capitanía general, mientras que las específicas se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o asunto en particular. Las autoridades que eran visitadas estaban obligadas a otorgar al visitador todas las facilidades para el buen cumplimiento de su encargo y no existía apelación contra las resoluciones dictaminadas”*⁶.

Las Audiencias *“...eran los órganos encargados de realizarlas a través de oidores en calidad de visitadores, quienes tenían atribuciones para suspender a los visitados en caso de que se advirtiera gravedad en lo inspeccionado o fiscalizado, la función del visitador muchas veces es informativa. El propio monarca podía ordenar visitas a las mismas Audiencias Indianas, las cuales en la América hispana fueron*

⁵ HERRERA PÉREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. Carsa, México, 1991. p. 41

⁶ Ídem.

los más altos tribunales de justicia y hacia el siglo XVIII, se convirtieron esencialmente en tribunales de apelaciones”⁷.

Pero para Lanz Cárdenas, “Las visitas se realizaban mediante un procedimiento secreto, lo que dio lugar a innumerables injusticias. La visita es pues, una inspección llevada a cabo en un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes. Una vez hecha pública la visita, se iniciaba el procedimiento secreto, se hacía con base en las denuncias, los testigos y la revisión de libros. Las visitas podían ser ordinarias y extraordinarias, las primeras eran ordenadas por las Audiencias y las segundas por el Consejo de Indias.”⁸

Otra figura destacada es la *pesquisa*, la cual consistía en “...la averiguación que hace el juez también llamado *pesquisador del delito y del delincuente*, excitado por la delación judicial o por motivos extrajudiciales. Hay *pesquisa general y particular*, la primera es la que se hace *inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente y no pueden hacerse sin que preceda una real orden*; y la segunda es la que se dirige a la averiguación de un delito y de un delincuente determinado”.⁹

El *juez pesquisador* es el que se comisiona para averiguar sobre un delito o persona “con inhibición de la justicia ordinaria”. Por esto, hay *pesquisa* solo cuando se presume enorme gravedad en el delito o si se trata de alguna clase de persona que lo amerite y se estime que la justicia ordinaria carece de poder suficiente para castigar.

⁷ Ibidem, p. 43.

⁸ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. La Contraloría y el control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos. Op. Cit., p. 59.

⁹ Ibidem. p. 60.

En tercer término como instrumento para fiscalizar la gestión de los funcionarios de Indias tenemos al *informe*, “...del cual desde sus inicios se supo que era el mejor medio, ya que como su propio nombre refiere informa, recaba información, siguiendo esa misma tesitura es que se obligó a las autoridades que acopiaran diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias”¹⁰.

Juárez Mejía nos refiere que un logro muy importante fue la creación y formación del “*Padrón General de Indias, el cual era el órgano encargado de las anotaciones de las relaciones de las provincias, las cuales debían ser muy meticulosas para poder enfrentar y solucionar todos los problemas que se llegasen a presentar. Integrar toda esta información era responsabilidad de los gobernadores y visitadores, la cual provenía de las relaciones geográficas y eclesiásticas; relaciones de los visitadores al término de su misión; y las relaciones de los virreyes al concluir su mandato, pero estos últimos tenían la obligación de hacer una relación de su gestión, señalando los problemas que se dejaban al sucesor y las medidas a adoptar para enfrentarlos*”¹¹.

1.2.1. El Juicio de Residencia

El Juicio de Residencia “... tenía en su encomienda indagar el desempeño de todo funcionario de la Colonia cuando estos terminaban su mandato, y al término de éste se le determinaría al funcionario que fue sometido a una sanción que derive de su responsabilidad o bien, un reconocimiento a través de un certificado por su buen

¹⁰ Ibidem. p. 61.

¹¹ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Editorial Porrúa, México, 2002, p.5.

*desempeño en su encargo. Por tal finalidad se le caracterizó como juicio publicista, sumario e inquisitivo*¹².

El punto de partida para dar origen al Juicio de Residencia es la idea de que cualquier autoridad, salvo el Rey, debe responder por todas las actuaciones positivas o negativas durante su cargo, tratando con esto de reprimir la corrupción y abusos, que día con día iba en aumento; por tal razón muchos funcionarios deseaban ser residenciados para salvaguardar su honor y gran desempeño en su gestión, provocando con tal reconocimiento un aumento importante para lograr obtener un puesto superior. Viñas Mey señala al respecto: *“al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno, civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno. Los jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que, en las visitas, formularan cargos los agraviados y cualquier otra persona que lo desearan. En término de seis meses tenían que substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al Consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso el Estado.”*¹³

Los jueces que determinaban la sentencia del juicio de residencia no estaban exentos de ella, ya que debían residir obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos al día en que hayan cesado en el cargo, puesto que éste era temporal y en el lugar donde lo desempeñaban.

La substanciación del juicio de residencia comenzaba desde la obligación a la que era sujeto el funcionario de la Corona la cual era personalísima, ya que no admitía representante alguno. Iniciaba dándose un pregón público para enterar a toda persona que pudiera verse agraviada por el desempeño del funcionario. Previendo que causen algún menoscabo en los derechos de terceros cada

¹² Ibidem, p.6.

¹³ VIÑAS MEY, Carmelo. El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana. México, Edit. UNAM, 1993, pp. 55-56.

funcionario debía tomar fiadores para responder por su responsabilidad. Se podía llamar a declarar a los agraviados e interesados, a familiares del residenciado y a algunos personajes que tuvieran una buena reputación y honorabilidad.

Hubo diversos cambios a la llegada de la Novísima Recopilación con la finalidad de ponerlo al servicio de la protección de derechos y orden legal. Se aprecia, que la adecuación es compleja; algunos de los cambios fueron, el permitir representación de los funcionarios, la cual quebraba la obligación de residir en el lugar donde se había prestado el servicio; otro cambio importante fue la duración de la substanciación, ya que se redujo de cincuenta a treinta días; los jueces de residencia no duraban mas de tres meses en su cargo, ya que entorpecían y retrazaban los juicios ordinarios; y para agilizar el procedimiento se puso a disposición del juez escribanos y otros funcionarios, lo cual provocó la pérdida de la publicidad y oralidad.

El Juicio de Residencia como se desprende de la idea anterior, de sujetar a responsabilidad a toda autoridad, es muy firme y llega a constitucionarse primero por la Carta de Cádiz y luego por la Constitución de Apatzingán. José Barragán refiere al respecto que *“evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo constituyente, es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824, llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia.”*¹⁴ De manera que podemos hablar de un verdadero sistema de residencia o de responsabilidad, ambos términos son considerados como sinónimos.

¹⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, José. El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedentes inmediatos de la amparo), México, Edit. UNAM, 1978, pp. 23-24.

Es importante señalar que el juicio de residencia, pasa casi textualmente, no sólo a la Constitución Mexicana de 1824, sino inclusive a cada una de las Constituciones de los Estados de la misma unión.

1.2.2. La Constitución de Cádiz

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido un interés constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que, desde nuestra lucha por la Independencia, nos han regido.

En México la constitucionalidad del régimen de responsabilidades inicia en el año 1812 con la Constitución de Cádiz, en cuyo honor las plazas de armas mudaron sus nombres por el de plazas de la Constitución.

La Constitución de Cádiz fue la primera Constitución del país, para su creación participaron diputados de la Nueva España, tuvo una vigencia de los años 1812 a 1814 y en 1820 fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII.

“Esta Constitución también conocida como la Constitución Política de la Monarquía Española, fue promulgada el día 19 de marzo de 1812, llegando a la Ciudad de México, el 6 de septiembre del citado año. No abolió de manera absoluta la legislación anterior, sino que reconoció la que no se le oponía, y por lo tanto, prolongo la vigencia de muchas figuras jurídicas, siendo una de ellas el juicio de residencia. Este texto jurídico, contiene diversos artículos relacionados con la

*rendición de cuentas de los servidores públicos, siendo el artículo 261 el que sienta las bases del régimen de responsabilidades y del juicio político”.*¹⁵

Entre los funcionarios mas mencionados en la Constitución de 1812, en relación con la responsabilidad administrativa y la rendición de cuentas, se encuentran los de jurisdicción, lo que se explica por la importancia que el Poder Judicial llegó a tener en el orden jurídico de España e Indias, incluso participando en funciones ejecutivas.

La Constitución de Cádiz refiere los supuestos de las conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados, se inscribe en esta característica del orden político de España y de Indias, claro está que el único funcionario que no esta sometido al sistema de responsabilidades es el Rey; sin embargo, su actuación está restringida por el contenido del artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.

1.3 Reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos, en la Constitución de Apatzingán.

El decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 24 de octubre de 1814, tiene como antecedente “dos monumentos de nuestra literatura político-social”¹⁶ que se formularon en relación con el Congreso de Chilpancingo del año anterior: Los Sentimientos de la Nación, fechados por Morelos el 14 de septiembre y el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, de 6 de noviembre. El régimen de responsabilidades se encuentra

¹⁵ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de lo Servidores Públicos Federales Op. Cit. p.13.

¹⁶ Ídem.

recogido primordialmente por la Constitución de Apatzingán en los Capítulos XVIII “Del Tribunal de Residencia” y XIX “De las funciones del Tribunal de residencia”¹⁷.

En su artículo 27, recalca que la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social y para que ésta pueda existir se deben fijar los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Para que esto pueda ser posible fue necesario atribuirle al Congreso la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las demás supremas corporaciones.

Se señalaba, que “los secretarios eran responsables por decretos, ordenes, circulares, títulos, despachos y otros documentos oficiales que se expidieran en contra de la Constitución, en atención a esto el Congreso hacia la declaración si había o no lugar a formar causa y cuando era afirmativo procedía la suspensión del secretario, acto seguido se turnaba el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, e iniciaba el juicio de residencia. Erigido el Tribunal de residencia se admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, pasado el cual no se daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal”¹⁸.

Los juicios de residencia no podían durar más de tres meses y si en ese término no se había llegado a una sentencia o conclusión de la situación el funcionario era absuelto, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación en donde se prorrogaba por un mes más el procedimiento.

¹⁷ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. El Congreso Constituyente de 1916-1917, México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1987, p.16.

¹⁸ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Op. Cit. p.16.

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación y ejecución por medio del Jefe o Tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso para su archivo.

La integración del Tribunal se hacía mediante elección del Congreso de siete jueces, escogidos entre diversas personas seleccionadas por las provincias, una persona por cada provincia, y sus funciones eran primordialmente conocer las causas para cuya formación debe preceder, según lo sancionado, la declaración del Supremo Congreso; otra facultad era la de fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos al Tribunal¹⁹.

1.4. Las responsabilidades de los servidores públicos en la Constitución de 1824.

Debido a todo los movimientos independientes y una vez consumada ésta, se instalaron diversos organismos y disposiciones provisionales, una de ellas fue la Junta Nacional Instituyente que en febrero de 1823, aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, la cual incorporó como facultades del Supremo Tribunal de Justicia que se hiciera de su conocimiento de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes, así como de juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar para exigir la responsabilidad por acusación o queja criminal contra individuos del Tribunal, en donde se ocurrirá al emperador que daba la orden de que se reuniera el otro Tribunal. Otra aportación importante fue que disponía que cualquier mexicano pudiera acusar el soborno, el cohecho y el prevaricato.

¹⁹ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Op. Cit. p.15

El 20 de noviembre de 1823, la Comisión de Constitución presentó para discusión un proyecto denominado Acta Constitucional, que se aprobó como Acta Constitutiva, que se aprobó como acta Constitutiva de la Nación Mexicana y sirvió de base para la formulación del proyecto para la discusión de la Constitución de 1824, aprobada por el constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

*“A pesar que en la Constitución de 1824 no hace mención del Juicio de Residencia, si contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones, así como establecer que era el Poder Legislativo el núcleo de responsabilidades, ya que el Congreso mediante leyes y decretos proveería tal cuestión. Señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad, por ejemplo 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 cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de su encargos; y los gobernadores de los Estados por violaciones a la Constitución y a las leyes federales o actos contrarios a ellas, como lo son, 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; para conocer de estas acusaciones se constituyó un gran jurado que por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, se decidía si había o no lugar a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al Tribunal competente. Como excepción se encontraba que la Cámara de Diputados se constituía en gran jurado cuando se trataba de acusaciones en contra del Presidente o sus Ministros por actos en los que participe el Senado o el Consejo de gobierno”.*²⁰

²⁰ Ibidem, p.19.

Cuando se trataba de causas criminales contra senadores y diputados, la Cámara que se erigía en gran jurado, para declarar por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes si había lugar a la formación de causa, era aquélla a la que no pertenecía el acusado. El Presidente no podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura, sino por los delitos cometidos durante su encargo, y antes las cámaras, pero tenía que hacerse la acusación dentro del año siguiente, sino ya no procedía.

Los Secretarios de Despacho eran responsables de los actos del Presidente, contrarios a la Constitución y a las leyes federales y Constituciones y leyes particulares de los Estados, que autorizaban con su firma, pues sin ésta los actos presidenciales carecían de validez.

Todo funcionario público prestaba un juramento a la Constitución y al acta constitutiva, con la cual aceptaban tácitamente someterse a las disposiciones que se establecían. La Constitución estableció candados para su reforma, ya que no podían hacerse hasta el año de 1830 y no podían ser cambiadas las disposiciones con relación a la libertad, independencia, religión, forma de gobierno, libertad de imprenta y la división de poderes.

1.5. Reglamentación de las responsabilidades de los servidores públicos, en la Constitución de 1857.

El 30 de mayo de 1848, el Congreso eligió como Presidente de la República a José Joaquín de Herrera, que con dificultades complementó su periodo. La penuria del erario había sido siempre el factor de inestabilidad de los gobiernos del México independiente, en sus inicios la dificultad fue el resultado de ir recurriendo al financiamiento externo; en un país convulsionado por levantamientos en diversas regiones fueron elementos que complicaron la vida presidencial.

El Plan de Guadalajara, exigía que se desconociera al Presidente Arista y se invitará a Santa Anna para sustituirlo, lo que precipitó la renuncia de este último. El entonces presidente de la Suprema Corte, Juan B. Ceballos, por ministerio de la ley, asumió la presidencia por únicamente un mes. Posteriormente el Presidente Juan N. Álvarez, que procedía del triunfante Plan de Ayutla, expidió la convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente de 1856-1857 que se reuniría, por un año, en Dolores Hidalgo. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; próximas estaban la Guerra de Tres Años y la ascensión de Juárez a la Presidencia y las Leyes de Reforma.

Aprovechando las experiencias de las anteriores Constituciones, “los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron éstas del Juicio Político y establecieron un Título para esta materia. Durante las discusiones sobre el artículo 105 del proyecto de Constitución se hizo mención del Juicio Político y se consideró que el sometimiento de los funcionarios a éste, más que indecoroso es una oportunidad a su derecho de defensa ante los tribunales para justificar su honor en las Repúblicas ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe del Estado”²¹

El Juicio Político que se proponía, era descifrar si los funcionarios merecían o no la confianza pública y en todo caso merecer confianza, si lo que se les atribuía ni era delito, ni caso de responsabilidad.

El Título IV constitucional de 1857 se componía de seis artículos importantes al tema que nos ocupa, el primero de ellos define quienes son los sujetos de responsabilidad, los cuales son: diputados federales, individuos de la Suprema Corte, Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores

²¹ ZARCO, Francisco. Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861), México, F.C.E. y El Colegio de México, 1956, p. 1001.

de los Estados. En cuanto a las materias de responsabilidad, son por los delitos comunes que cometían durante su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurrían en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracción a la Constitución y leyes federales, pero el Presidente y el Vicepresidente solo podían ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral, y delitos graves del orden común.

Las autoridades competentes eran el Congreso, los Tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trataba de delitos oficiales. El procedimiento a seguir cuando se trataba de delitos, se clasificaba en comunes y delitos oficiales. El procedimiento para los delitos comunes, consistía en que la Cámara de Diputados actuaba como Gran Jurado, y por mayoría de votos decidía si había o no lugar a proceder contra el acusado; mientras que el procedimiento para los delitos oficiales consistía en que el jurado de acusación declarara por mayoría de votos si era culpable o no el acusado.

Los efectos de los delitos comunes eran básicamente, si no había elementos para proceder, no había ningún procedimiento ulterior; si los había se les suspendía en sus funciones y se ponían a disposición de los tribunales ordinarios, que procederían conforme a la ley. Los efectos de los delitos oficiales, consistían en que si no resultara culpable, el acusado continuaría con su encargo, sin embargo en caso afirmativo, se pondría a disposición del Jurado de sentencia, el que por mayoría de votos determinaría la sanción legal correspondiente. Cabe destacar que la sentencia no podía concederse la gracia del indulto.

La exigibilidad de la responsabilidad de los delitos era exigible durante el tiempo del encargo y un año después. Dentro de la política liberal en que se inscribe la Constitución de 1857, *"...determina lo que en materia privada debe observarse: en las demandas civiles no hay fuero ni inmunidad para ningún*

funcionario”²². En materia de delitos comunes de que sean acusados los funcionarios, el Congreso simplemente declaraba la procedencia de las acusaciones y, al suspender al funcionario de su cargo, retiraba el fuero del cual gozaba para permitir que los tribunales ordinarios estuvieran en posibilidad de proceder contra el acusado y dictar la sentencia que procediera.

1.5.1. Ley Juárez de 1870

La Ley Juárez, es el nombre con el cual se dio a conocer el decreto de 3 de noviembre de 1870, el cual como ley reglamentaria estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló a Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarías de Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales. Señalaba que al Presidente de la República, sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos, traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Los delitos oficiales eran: ataque a las instituciones democráticas, ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, ataque a la libertad de sufragio, usurpación de atribuciones, violación de las garantías individuales y cualquier infracción grave a la Constitución y a las leyes federales, y estableció como sanción la destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

La determinación de faltas oficiales se basaba en la gravedad de la infracción y establecía como tales las violaciones a la Constitución o a las leyes federales, y

²² JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Op. Cit., p.43.

señaló como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos.

Se reguló la infracción denominada “omisión en el desempeño de funciones oficiales” la cual consistía en la inexistencia en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, para cuya comisión estableció como sanción la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a una año. Conforme a la disposición constitucional, la ley desarrollaba el procedimiento diferenciando los procedimientos cuando se trataba de delitos oficiales y delitos comunes. El Congreso integrado sólo por la Cámara de Diputados, hasta 1874 ayudaba como jurado de sanción y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. A partir de 1875, año en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de la sentencia se integró por la Cámara de Senadores y Diputados.

Esta ley establecía el procedimiento no sólo para los delitos, como lo hacía la Constitución, sino que comprendía las faltas y omisiones oficiales, además, si existían delitos comunes, por lo que el dictamen podía tener dos proposiciones, la primera sería la culpabilidad del acusado por delitos oficiales y la solicitud de la declaración de procedencia de los delitos comunes, por lo que en caso de considerar responsabilidad se ponía al inculcado a disposición de los tribunales competentes para que pudieran conforme a derecho resolver su situación, y además se declaraba que quedaba expedito el derecho de la nación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

No obstante que esta ley no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción tratándose de delitos comunes, es conveniente aclarar que en la Constitución se consignaba que el Congreso erigido en Gran Jurado declarara, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado,

sanción que a partir de 1875 quedó a cargo solo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral²³.

1.5.2. Ley Díaz de 1896.

Otra ley importante durante la vigencia de la Constitución de 1857, fue la llamada “Ley Díaz”, la cual era reglamentaria de los artículos 194 y 105 de la esa Constitución Federal; fue expedida por el presidente Porfirio Díaz el 6 de junio de 1896.

Esta ley regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales; reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales, así como la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas. Regulaba además el procedimiento a seguir en casos de delitos del orden común, contemplando la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “Declaración de inmunidad”, para suspender la sustanciación de algún juicio en su contra, éste podía culminar con la declaración de procedencia.

Se previó la existencia de una resolución denominada “Declaración de Incompetencia”, la cual consistía en que cuando se emitía el delito o falta por el funcionario en época diferente a cuando gozare de fuero, podía procesársele por aquellos hechos, sin necesidad de procedimiento ante el Gran Jurado. Todo enfoque de responsabilidades siguió enfocándose a materias como la política y la

²³ Ibidem, pp. 38-42.

penal, sin que las responsabilidades administrativas y civiles tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.²⁴

1.6. La Constitución de 1917.

El 1º de mayo de 1917 entró en vigor la Constitución que actualmente nos rige, y es en su Título IV, estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Dispone además que senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República son responsables por delitos comunes que sean cometidos durante su encargo.

La Constitución de 1917 sigue algunas de las pautas de las constituciones y leyes reglamentarias que la antecedieron, como lo es que los gobernadores de los Estados y diputados a legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, mientras que el Presidente de la República, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves al orden común.

En el Título IV constitucional como se dijo, sólo estableció las bases de los funcionarios públicos, sin incluir a los demás empleados de la Federación, y fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó, para ser establecido un régimen integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

El Juicio de residencia es considerado como un antecedente directo del régimen de responsabilidades administrativas, y el *impeachment* anglo estadounidense, lo es del Juicio Político, que de una o de otra manera han recogido

²⁴ Ibidem, pp. 43-46

los textos constitucionales hasta hacerlo expreso en el actual régimen de responsabilidades.

El *impeachment* es un procedimiento substanciado, la mayoría de las ocasiones por el Poder Legislativo, contra las acusaciones que tienen funcionarios públicos, y algunas otras veces contra particulares. Generalmente, sólo tiene que ver con la acusación del servidor público, pero puede extenderse hasta la sentencia.

Este procedimiento, a su vez tiene su antecedente en Grecia, donde existía una Institución muy parecida denominada *eisangelía* (acusación) que procedía en contra funcionarios públicos, procesos que eran turnados y resueltos por *La Boulé* o Consejo, es decir, conocían “los tribunales cuando el delito se consideraba lo bastante serio y su pena rebasaba los 500 dracmas de la multa máxima que el Consejo podía imponer.”²⁵

El moderno “...*impeachment*, es de origen inglés, y fue recogido en la Constitución de los Estado Unidos de América”,²⁶ aunque este procedimiento británico fue adaptado con modificaciones, principalmente para evitar su uso como instrumento de lucha política. Se aplicó por primera vez en 1868, por un grupo de diputados republicanos radicales en contra del Presidente Andrew Jonson con el pretexto de que se había dirigido al Congreso de modo irreverente, con lo que atacaba el sistema de “pesos y contrapesos” de la Constitución.²⁷

En el sistema estadounidense se le atribuye al Senado federal la facultad de juzgar políticamente a todos los altos funcionarios, incluyendo al Presidente de la

²⁵ PETRIE, A. Introducción al estudio de Grecia. Historia, antigüedades y literatura (1932), México, F.C.E., 1963, p. 90.

²⁶ APARICIO PÉREZ, Miguel A. Textos Constitucionales, EUB, Barcelona, 1995, pp.11-22.

²⁷ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de lo Servidores Públicos Federales. Op.Cit. p.12.

República, pero en este último supuesto debe dirigir los debates al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, en lugar del Vicepresidente de la República, quien preside normalmente al propio Senado. Su característica peculiar consiste en que la sanción implica únicamente la destitución e inhabilitación del inculcado, pero sin perjuicio de que si los mismos hechos están tipificados como delitos por las leyes penales, puedan ser enjuiciados ante los tribunales ordinarios.

Con lo que respecta a México, "...en la Constitución Federal de 1917 se volvió al texto original del sistema norteamericano, puesto que corresponde la acusación sobre la responsabilidad política a la Cámara de Diputados ante la de Senadores, en un proceso de dos instancias, cuya decisión final corresponde al Senado, de conformidad con el actual artículo 110 nuestra Constitución, en donde no se puede imponer otra sanción que la destitución e inhabilitación".**²⁸

El sistema inglés se caracteriza por la acusación de la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, esta última actúa como órgano resolutorio respecto de los altos funcionarios ejecutivos, y en caso de considerar culpable al acusado, se le priva de la inmunidad y se le aplica la sanción establecida por las leyes penales.

1.6.1. Ley Cárdenas.

La Constitución de 1917 establecía que el Congreso de la Unión debía expedir una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales, puesto que las leyes que existían eran reglamentarias a la Constitución que la antedecía.

** El tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece: "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."

Fue el 30 de de diciembre de 1939, cuando se creó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los altos funcionarios, y fue publicada hasta el 21 de febrero de 1940 en el Diario Oficial de la Federación.

Reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, así como concedió acción popular para denunciarlos. Los funcionarios públicos y empleados de la Federación y del Distrito y territorios federales eran responsables de delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño del cargo que tuvieran encomendado. Estableció como sujetos de la ley a los altos funcionarios y empleados de la Federación al Presidente de la República, quien solo podía ser acusado durante su encargo y un año después; Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, quienes podían ser responsables en su calidad de auxiliares de la Federación; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Secretarios de Estado; Jefes de Departamento Autónomo; Procurador de la República y Gobernadores y Diputados de las legislaturas comunes.

En las Constituciones abrogadas y sus leyes reglamentarias hacían mención de los delitos y las faltas sin definir específicamente cada una de ellas, y aunque esta ley tampoco lo hizo expresamente, definió a las faltas oficiales por exclusión, al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Cabe destacar que al igual que las faltas oficiales los delitos oficiales tampoco fueron definidos, sin embargo estableció un listado de delitos que debían considerarse como tales. Entre estos delitos encontramos el ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; violación de garantías individuales; cualquier infracción a la

Constitución o a las leyes federales, cuando causaren perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma; y las omisiones de carácter grave.

Las consecuencias de llevar a cabo estos delitos eran la destitución del cargo o inhabilitación de cinco a diez años, dependiendo específicamente de las circunstancias del mismo. La remoción de funcionarios se llevaba a cabo cuando el Presidente de la República pidiera a la Cámara de Diputados su destitución, ésta debía de resolver y si consideraba prudente la propuesta la turnaría a la Cámara de Senadores para que solventara la petición.

“Una aportación importante de esta ley reglamentaria fue la creación de cinco procedimientos diferentes, los primeros dos estaban enfocados a los altos funcionarios (en caso de resolver que había lugar a proceder, el funcionario quedaba separado de su cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes, sin embargo podía solicitar a la Cámara la declaración de Inmunidad, entonces se liberaba un oficio dirigido al juez o al tribunal a fin de suspender la substanciación del juicio) y los otros tres iban encaminados a los funcionarios, dividiéndose uno por delitos y faltas oficiales, donde se estableció el Juicio Político en donde la Cámara de Diputados actuaba como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia; otro fue a los funcionarios del Poder judicial; y el último por el enriquecimiento inexplicable”.²⁹

Esta ley al igual que disposiciones anteriores solo se enfocaba en responsabilidades políticas y penales, sin tocar el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas o las de carácter disciplinario, y otras muchas más. Provocando con esto que no hubiera un avance significativo en esta materia.

²⁹ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de lo Servidores Públicos Federales. Op. Cit. pp.56-79.

1.6.2. Ley López Portillo

El 4 de enero de 1980 fue publicada en el diario Oficial de la Federación la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, de 27 de diciembre de 1979. En su artículo Segundo Transitorio derogó la “Ley Cárdenas.”

Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, eran responsables de los delitos comunes y de los delitos y faltas oficiales que cometían durante su encargo o con motivo de este mismo, definiendo a los delitos oficiales como a aquellos actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

Si bien es cierto que esta ley reglamentaria también despliega un listado de los delitos que se consideran oficiales como lo son el ataque a las instituciones democráticas; ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; ataque a la libertad de sufragio; usurpación de atribuciones; entre otros, también es cierto que señala que no se cometerán éstos si es mediante expresión de ideas.

“Cuando eran los altos funcionarios los que trasgredían disposiciones, lo que aplicaba era el Juicio Político, que es un procedimiento especial que actualmente es conocido como -juicio de responsabilidad política- diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal. Cuando se trataban de los demás funcionarios se estableció un procedimiento que se estructuraba en dos fases, la primera de ellas era ante el juez penal hasta la formulación de las conclusiones, y la segunda era

ante un Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación”.³⁰

Fueron definidas las infracciones oficiales ya no por exclusión sino de manera expresa, diciendo que son aquéllas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su cargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y del buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno. La sanción aplicable era la amonestación cuando los funcionarios tuvieran fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación hasta por un año y en el caso de los otros funcionarios sería aplicable las disposiciones de las leyes y reglamentos respectivos.

Esta ley en términos generales, continuó con el régimen de responsabilidades que había estado vigente, con grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios públicos, dejando como la Ley Cárdenas, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.

1.7. La renovación moral, con las reformas de diciembre de 1982 al Título Cuarto de la Constitución. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En este apartado se analiza el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, por el cual se reformaron y adicionaron diversos preceptos a nuestra Constitución vigente, fundamentalmente, el Título IV, así como los demás artículos relacionados con el mismo. Las reformas adoptadas,

³⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 5ª. ed., México, Edit. Porrúa, 2005. p. 62.

denotan una mejor técnica jurídica en su redacción, sin embargo no afectaron la esencia, ya que son pocos los aspectos novedosos o los cambios trascendentales, la variación más notoria es la terminología de estas figuras.

Algunos de los principios de la Exposición de Motivos son señalados por el autor Juárez Mejía y son:

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y de los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.”

“La obligación de servir con legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia los intereses del pueblo es la misma para todo servidor público, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión.”

“Las nuevas bases constitucionales que proponemos se inspiran en este principio igualitario, al mismo tiempo que establecen con claridad las responsabilidades políticas, penales y administrativas que pueden resultar de las obligaciones comunes de todo servidor público.”

“La iniciativa recoge la necesidad de contar con procedimientos político, penales y administrativos adecuados para prevenir y sancionar la corrupción

*pública, pero evita la confusión entre ellos estableciendo la autonomía de los procedimientos respectivos.*³¹

Se concluye de estos párrafos, que el propósito fundamental era el de prevenir y sancionar la inmoralidad social, ya que la obligación de todos los funcionarios de la Federación es la de servir a los intereses del pueblo.

Los artículos que fueron reformados son el 108 al 114 constitucional; del primero de ellos se parte el principio de igualdad ante la ley e inexistencia de los tribunales especiales, por lo que era innecesario disponer que los funcionarios o empleados que se mencionados son responsables de los delitos comunes. Es por ello que señala únicamente que todos los servidores públicos son sujetos de la responsabilidad por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. Mantuvo en los mismos términos la excepción para el Presidente de la República y agregó más empleados y funcionarios locales como lo son: los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales; dando la libertad a las constituciones de los Estados para que definieran a qué sujetos se les consideraría como servidores públicos.

El artículo 109 de nuestra Ley Suprema, precisó la expedición de leyes de responsabilidades de los servidores públicos al Congreso Federal y a los Congresos locales, que deberían referirse a responsabilidades políticas y administrativas (se daba por actos u omisiones en el desempeño de cargos que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), ya que las penales debían estar contenidas en su propio Código. También hace referencia a la manera de sancionar cuando exista un enriquecimiento ilícito.

³¹ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de lo Servidores Públicos Federales Op. Cit., pp. 81 y 82.

Sostiene la acción popular para que cualquiera bajo su más estricta responsabilidad y mediante presentación de los elementos de prueba pueda presentar denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso Federal.

En el artículo 110 constitucional, se hizo referencia al Juicio Político, pero debido a la extensión del contenido del artículo 108 hubo la necesidad de determinar que servidores públicos son sujetos a juicio político, señalando además la sanción, siendo ésta la destitución e inhabilitación. Para llegar a tal resolución se planteó el procedimiento a seguir que consistía en que la Cámara de Diputados mediante mayoría de votos debía hacer la acusación ante el Senado para que dictamine.

En el artículo 111 del mismo ordenamiento, se transfirió el Juicio de desafuero o declaración de procedencia quedando aun en manos de la Cámara de Diputados para proceder y la de Senadores para dictaminar. Estableciendo qué servidores quedan sujetos a este juicio.

El actual artículo 112 de nuestra Constitución Política, comprende la *mutatis mutandi*, es decir la licencia de un servidor público aforado para desempeñarse en otro empleo, cargo o comisión no protegido con fuero, determinando que no hay para ellos juicio de desafuero. Es decir, no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando los servidores públicos correspondientes cometan algún delito durante el tiempo que se encuentren separados de su encargo (ya que lo que se protege es la función no al funcionario); pero sí necesaria en caso de que los mismos vuelvan a ocupar alguno de los puestos protegidos con inmunidad.

El artículo 113 constitucional, por su parte, establece que las causas de responsabilidad administrativa, las sanciones respectivas, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas se determinarán por las leyes

sobre responsabilidades de los servidores públicos, previendo igualmente que entre tales sanciones se contemplarán la suspensión, destitución e inhabilitación, así como las sanciones económicas, las cuales deberán fijarse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones; pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El artículo 114 constitucional, refiere a que el Juicio político solo podrá iniciarse durante el período en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después; la sanción que corresponda a éste deberá aplicarse en un plazo no mayor de un año desde el inicio del procedimiento.

Tanto se ha hablado de las consecuencias de infringir o bien, cometer un delito que no me es de mas dar una definición que me parece adecuada reproduciendo, lo que Edmund Mezger ha sostenido al respecto, *“la pena, en sentido estricto es la imposición de un mal proporcionado al hecho, esto es, una privación de bienes jurídicos que alcanza al autor con motivo y en la medida del hecho punible que ha cometido...”*³²

En estas reformas al Título IV de la Constitución vigente se reconoce que los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades penales, civiles (en demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia) y oficiales o públicas, es decir administrativas (la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, no estaba antes prevista constitucionalmente) y políticas (la expresión responsabilidad política se considera como aquélla que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal común).

³² MEZGER, Edmund. Derecho Penal. Parte General. México, Cárdenas Editor, 1990, p. 353

Uno de los mayores avances conceptuales de la reforma de 1982 consiste en haber precisado el concepto de delito y reservarlo exclusivamente para los actos u omisiones de las personas que infringen la ley penal, sancionados por ella misma.

De las sanciones para la responsabilidad política y administrativa se ocupa la Ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional, señalando para la primera únicamente dos opciones, las cuales son la destitución y la inhabilitación. Debiendo entenderse que por destitución a opinión del jurista Juárez Mejía “...solo se abarca el puesto en el que el servidor público cometió u omitió la conducta señalando que la norma nada dice sobre el tiempo durante el cual el destituido no podrá volver a ocupar ese cargo, con lo que deja abierta la puerta para interpretaciones tramposas”.³³

“La inhabilitación deja menos duda para su aplicación, ya que es para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte. Se entiende como la privación del derecho de empleo en el servicio público”.³⁴ Diversos penalistas al hablar de este tema clasifican la inhabilitación en un doble criterio, el tiempo de duración que se divide a su vez en perpetua y temporal; y la amplitud de la duración que se divide en absoluta y especial.

³³ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de lo Servidores Públicos Federales. Op. Cit., p.111.

³⁴ Ibidem. p. 112.

1.8. El régimen vigente. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002, creada por la necesidad de contar con una legislación que regule exclusivamente las responsabilidades administrativas, con las cuales se propuso llevar a la realidad las normas básicas de las responsabilidades de los servidores públicos.

Esta nueva ley tuvo como base la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, sufriendo de ciertas modificaciones y adiciones que entre otros señala el autor Ruiz Esparza, son:

- Las autoridades facultadas para la aplicación de esta ley se extendió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Agrarios, Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como el Banco de México.
- Se reúnen exclusivamente normas sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, excluyendo en éste, lo relativo a la responsabilidad política, civil y penal.
- Se modernizó el sistema de información del registro patrimonial de los servidores públicos, y se obliga a más de ellos a presentar declaración patrimonial.
- Se aumentaron los plazos de prescripción a tres y cinco años respectivamente, de acuerdo a la modalidad de la responsabilidad.

- Se modificó la figura de la reincidencia.
- Se incluye como novedad, que en caso de que la sanción al servidor público se hubiere difundido por algún medio masivo de comunicación, al no haber responsabilidad que fincar; deberá hacer pública también dicha circunstancia.
- Las sanciones económicas no podrán ser menores o de igual proporción al daño, perjuicio o beneficio obtenido.
- Se otorgan cinco días al servidor público, posteriores a la Audiencia de ley, para presentar pruebas.
- Para la resolución de los procedimientos hay un plazo de 45 días hábiles prorrogables por una sola vez. (entre otras)³⁵

El análisis del nuevo procedimiento y de los medios de impugnación que contempla la Ley vigente, la retomaremos con mayor abundamiento en el Capítulo número Cuatro.

³⁵ GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, Edit. Porrúa, 2007. pp. 10 y 11.

CAPITULO II

ASPECTOS CONCEPTUALES DEL SERVIDOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, EN MÉXICO

En el presente capítulo analizaremos al elemento subjetivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, esto es, al *servidor público*, y para ello es importante analizar las figuras que lo rodean, como lo son el Estado de Derecho, la Función Pública, así como las Teorías de la Representación y del Órgano.

2.1 El Estado de Derecho y la División de Poderes.

El Estado Absolutista, tenía su fe basada en la idea de la soberanía como equivalente a un poder divino, a una encarnación de los dioses, lo cual generaba en los pueblos sometidos una gran indignación por los abusos, ya que la característica típica de esta forma de gobierno radicaba en que los reyes o monarcas vivían en opulencia con grandes excesos, mientras que su poblado sobrevivía en condiciones precarias y de abusos.

Pasaron muchos siglos antes de que el sometimiento llegara a un punto tan extremo que surgieran levantamientos tan fuertes que derrocaran a la figura de la monarquía.

Fue a partir del siglo XVIII, también llamado siglo de las Luces, que la concepción de Estado Absolutista (un rey con poder absoluto) cambiara a un Estado de Derecho (el poder emana del pueblo), dándose un gran avance en el momento que la autoridad con poder absoluto cuya voluntad es la ley, tiene que ser electo mediante votación popular y no así por cuestiones de nacimiento; la autoridad ahora sólo hace lo que la ley le permite.

Por tanto, la transformación fue abismal y para evitar que el poder corrompiera a los nuevos dirigentes y siguiera el abuso de éste, surge la idea de evitar la concentración del todo en una sola persona, es entonces cuando nacen los conceptos de División de Poderes y de Legalidad, principios rectores del camino de un Estado de Derecho.

Lo anterior, en razón a que las autoridades son creadas en beneficio de los gobernados, por lo que la actuación de aquellas deber ser realizada a favor de éstos, como lo prevé en la actualidad nuestra Constitución Política, en su artículo 39, al disponer que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste. Sin embargo como citaría Delgadillo Gutiérrez “...*no obstante a la transformación a un Estado de Derecho, no es posible afirmar que todos los principios del Estado Absolutista perdieron plenamente su vigencia*”.³⁶

³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit., p.3.

2.2 El Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo del Estado Mexicano.

Nuestra Carta Magna, establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Federación, al señalar que para su ejercicio, el Poder Supremo se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.**

Para entender con mayor facilidad la división que enuncia nuestra Ley Suprema, es necesario analizar aunque de manera muy breve sus principales características.

El Poder Legislativo se encuentra previsto en el artículo 50 que corresponde al Título Tercero, Capítulo Segundo, de nuestra Ley Suprema, el cual establece, que dicho Poder, se encuentra depositado en un Congreso General, el cual se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, por lo que el Congreso de la Unión es un organismo bicameral, cuya función primordial es la creación de leyes.

La Cámara de Diputados es la representación política general, es decir, proviene de la elección popular, que dentro de sus facultades generales se destaca la de ser la figura de representación de la democracia. Por otro lado la Cámara de Senadores, aunque también tiene un origen electivo popular, no representa a ninguna clase social, sino a los Estados de la Federación.

El Poder Judicial de acuerdo a nuestra Constitución Política se encuentra depositado en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados

** El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

de Distrito, siendo competente para administrar, vigilar y disciplinarlo el Consejo de la Judicatura Federal, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El jurista Rafael De Pina Vara, define el Poder Judicial, “...como el Poder del Estado que tiene a su cargo la administración de Justicia, salvo en los casos en que la aplicación del derecho, se realiza por jueces no profesionales o árbitros, o por órganos de carácter administrativo”³⁸.

En la doctrina se ha discutido mucho si el Poder Judicial es un verdadero Poder, considerando algunos que se trata nada más de una rama del Poder Ejecutivo. John Locke, uno de los grandes teóricos de la División del Poder, le negó categoría de Poder, sin embargo Montesquieu, otro escritor clásico de la División de Poder, lo señaló como unos de los integrantes fundamentales en el orden constitucional.

Así mismo, el jurista Rafael De Pina Vara, refiere: “A mi entender, esta distinción es tan capital que de ella depende que haya o no justicia en el país. El Juez es un soberano en su ministerio y está creado para dar la razón a quien la tenga, sin preocuparse por nada, sin obedecer a nadie, sin depender de ningún otro hombre o institución y sin tener que mirar más que a su propia conciencia, ni de hacer una cosa hoy y otra mañana, ni marchar por los contrapuestos caminos de la opinión, sino de cumplir los preceptos definidores del derecho romano: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada uno lo suyo. Desde el momento en el que el gobierno pueda poner y quitar los jueces, nombrar a quien le acomode, cambiar las leyes a su albedrío, imponer severidad, lenidad o impunidad, mostrar inclinación a un litigante o a otro, atender a la convivencia y no a la ley, se habrá

³⁸ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. México, Edit. Porrúa, 2000. p. 409.

*hecho cualquier cosa menos justicia. De modo que la alternativa es tajante: o la justicia goza de plenitud, de independencia o no existe justicia.*³⁹

Finalmente, el Poder Ejecutivo Federal, reside en el Presidente de la República, el cual es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías de Estado, por la Procuraduría General de la República, así como de organismos descentralizados, empresas de Estado y Fideicomisos Públicos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, divide en dos la Administración Pública, siendo una la centralizada y la otra, la paraestatal. La primera de ellas considera a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos, a la Procuraduría General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; mientras que las segundas se refiere expresamente a organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, Instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito nacionales, Instituciones nacionales de seguros y fianzas, y Fideicomisos.

El órgano denominado Presidencia de la República se encuentra integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa o indirectamente al Jefe del Ejecutivo. “Hasta el año de 1976 existió una dependencia denominada Secretaría de la Presidencia, y al desaparecer sólo dejó una estructura de apoyo al Presidente, necesaria para el ejercicio de sus funciones exclusivas, integrada por unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación”.⁴⁰

El Presidente de la República desempeña las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, es decir, tiene funciones políticas y administrativas. Las atribuciones del Ejecutivo, son las de representar la seguridad, unión y voluntad del Estado, y el despacho de los negocios del orden administrativo.

³⁹ Ibidem, p. 410.

⁴⁰ CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2003. pp. 132 y 133.

El Poder Ejecutivo o Administrativo, se traduce una actuación permanente y constante de determinados órganos del Estado, de los cuales se vale para desempeñar la función administrativa, los cuales son: “el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado”.⁴¹

⁴¹ ACOSTA ROMERO. Compendio de Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, 2001. p. 89.

2.3 Estructura de la Administración Pública Federal en México.

Para llevar la administración de todo un Estado y todo lo que conlleva esto, es necesario que la figura representativa de este Poder, se allegue de ciertos medios coadyuvantes a fin de facilitar su ardua labor.

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

Desde el punto de vista formal la Administración Pública “...es el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia de los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde el punto de vista material es la actividad de éste organismo considerando sus problemas de gestión de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como en los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.⁴²

2.3.1. Organismos Centralizados.

El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos señala como se integra la Administración Pública Centralizada:

- La Presidencia de la República.

El Presidente de la República “...como funcionario administrativo es el jefe superior de toda la administración pública federal, y por ellos se encuentra en la

⁴² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. México, Edit. Porrúa, 2004. p. 48

*cúspide de la pirámide jerárquica. Como funcionario público, el presidente es el jefe de estado y jefe de gobierno; en nuestra realidad política, tiene un enorme poder y variadas actividades en numerosos aspectos de la vida nacional".*⁴³

Los artículos 82 y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen los requisitos para ser electo presidente de la República.

- Las Secretarías de Estado.

Son las dependencias encargadas del despacho de los asuntos de carácter administrativo, enfocadas cada una de ellas a diversos factores de regularización. A la fecha, la denominación de cada una de ellas es la siguiente:

1. La Secretaría de Gobernación (SEGOB)
2. La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
3. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
4. La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
5. La Secretaría de Marina (SEMAR)
6. La Secretaría de Economía (SE)
7. La Secretaría de de Desarrollo Social (SEDESOL)
8. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
9. La Secretaría de de la Función Pública (SFP)
10. La Secretaría de de Comunicaciones y Transportes (SCT)
11. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
12. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
13. La Secretaría de Energía (SENER)
14. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

⁴³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. 5ª. ed., México, Edit. Oxford University Press, 2007, p. 60.

15. La Secretaría de Educación Pública (SEP)

16. La Secretaría de Salud (SS)

17. La Secretaría de Turismo (SECTUR)

18. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

Las Secretarías tienen un rango igual entre ellas, por lo que no hay preeminencia; sus titulares ejercen funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

- Los Departamentos Administrativos.

Este apartado se refiere específicamente, a lo que era el Departamento del Distrito Federal- que fue el último departamento que subsistió hasta 1996-, sin embargo, debe desaparecer en atención a las reformas constitucionales de ese año, asimismo, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, es actualmente electo en forma directa por los ciudadanos, por lo que más allá que un Departamento Administrativo, se trata de una circunscripción territorial con órganos de gobierno similares a los que establece el artículo 49 de la Constitución Federal.⁴⁴

- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal está a cargo de un consejero que depende directamente del Presidente de la República quien es designado y removido libremente por él.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por disposición expresa, ubica su competencia en el Poder Ejecutivo Federal, por lo que es considerada, como parte integrante de la Administración Pública Federal

⁴⁴ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Op. Cit., p.49.

Centralizada, en tal virtud, sus funcionarios, empleados y trabajadores se encuentran sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El titular del Ejecutivo Federal, tiene la facultad para remover libremente al Procurador General, a los Subprocuradores, al Visitador General, al Oficial Mayor y a los Coordinadores.

2.3.2. Organismos Desconcentrados.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el Jefe del Ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los Organismos Centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia, sin embargo aún cuando dependen jerárquicamente de éstos. Gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

El doctor Nava Negrete opina que la desconcentración administrativa, consiste en: *“...una forma jurídica en que se organiza la administración pública para lograr sus fines, que reviste características propias aún perteneciendo a la centralización administrativa. Los organismos desconcentrados son por naturaleza centralizados, pero con una fisonomía propia que los distingue.”*⁴⁵

En la actualidad, se ha abusado en el empleo del término desconcentración, *“...al utilizarlo para designar figuras que en el Derecho Administrativo tienen otra*

⁴⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 189.

*denominación o, incluso, para cuestiones ajenas al derecho; así se emplea indebidamente como sinónimo de descentralización, el cual se encuentra tanto en textos legales como en doctrinarios”.*⁴⁶

La desconcentración ha sido considerada como la primera etapa de la descentralización, ya que implica cierto grado de autonomía en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnico. Como características de los entes desconcentrados se pueden indicar:

1. Forman parte de la centralización administrativa;
2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado.
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica;
4. Debe ser instrumento de Derecho público, el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia.

En base a lo anterior es que el jurista Martínez Morales, señala: *“En algunas ocasiones, la ley específica de determinado organismo público le asigna personalidad y lo califica como desconcentrado. En este supuesto, es nuestra opinión que el tener personalidad jurídica convierte al ente en descentralizado, con una vigilancia o tutela muy acentuada por parte del estado, al punto de tener una especial relación jerárquica con el órgano centralizado.”*⁴⁷

La primera vez que en el Derecho Mexicano se utilizó el vocablo desconcentrado para denominar un órgano público fue en 1975, cuando se reestructuró la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; es decir, no fue la

⁴⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Op. Cit., p.132.

⁴⁷ Ibidem. p. 134.

Ley Orgánica de la Administración Pública, de 1976, la que lo introdujo en nuestros textos legales.⁴⁸

Existe una enorme confusión para delinear la desconcentración administrativa, tanto por lo relativamente nuevo del término en Derecho Mexicano como por su incorrecto uso por la ley, pero lo determinante es que no poseen personalidad jurídica propia y es secundario que la vigilancia o intervención del ente centralizado en ello sea tenue o intensa.

2.3.3. Organismos Descentralizados.

La descentralización administrativa llega a confundirse como lo referimos en el punto anterior con el concepto de desconcentración, al igual de su uso como equivalente de delegación de facultades y de reubicación física de instalaciones gubernamentales.

La descentralización está reservada para significar a determinados organismos del poder ejecutivo, con el que guarda una relación indirecta.

La descentralización surge de la necesidad de imprimir dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el ahorro de los pasos que implica el ejercicio del poder jerárquico propio de entes centralizados. En la actualidad, la descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal.

El maestro Martínez Morales, señala que *"...la descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al Poder*

⁴⁸ Ídem.

*Ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuarse sus actividades administrativas”.*⁴⁹

Así mismo el jurista Hallivis Pelayo, define a la descentralización administrativa como: *“una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica propia y patrimonios propios, siendo responsables de una actividad específica de interés público. A través de la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos y funciones específicas.”*⁵⁰

Así el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Las características de los entes descentralizados son:

1. Son creadas por creadas por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República;
2. El Derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado;

⁴⁹ Ibidem. p. 143.

⁵⁰ HALLIVIS PELAYO, Manuel. Tratado de Derecho fiscal y administración tributaria de México. México, Tax Editores, 2000. p. 295.

3. Como consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio;
4. Gozan de autonomía propia respecto al órgano central; estos es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa;
6. Existe un control o una tutela, por parte del Estado, sobre su actuación.

Algunos de los organismos federales descentralizados son: Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Colegio de Bachilleres; Comisión Federal de Electricidad; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Fondo de Cultura Económica; Instituto Mexicano de la Radio; Instituto Mexicano del Seguro Social; Servicio Postal Mexicano; etc.

Ahora bien como se ha señalado, la Administración Pública Paraestatal, regulada por el artículo 1º párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que aparte de 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 fianzas y los fideicomisos, también componen al poder ejecutivo. Instituciones jurídicas que solo se enuncian en el presente capítulo, pero no se describen por no ser propiamente materia del mismo.

El objeto de los descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa.

Su finalidad radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto cumplir ciertas atribuciones propias del Estado que en determinados renglones requieren celeridad.

2.4. El Servidor Público.

Es frecuente que los trabajos de investigación relativos al servicio público, comiencen con estudiosos de origen Alemán, ello obedece a que es la cuna del funcionario moderno y la carrera administrativa.

Desde principios del siglo XX, el Derecho alemán de los funcionarios era el más desarrollado en Europa y el mundo entero; Alemania es el suelo primigenio donde se realizó la más fuerte penetración de la idea del funcionario con base en la noción de Estado de Derecho, y donde tuvieron su desarrollo los sentimientos de lealtad y protección del servicio público.

2.4.1. Concepto.

En el siglo XVIII, "...los funcionarios en general eran denominados servidores reales, pero hacia finales del siglo se generalizó la denominación de servidor del Estado; por mucho tiempo se usó la expresión "funcionario", cuyo uso se remonta al siglo XIX".⁵¹

El servidor público es aquél que independientemente de su denominación, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de Derecho Público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios,

⁵¹ VEGA RUIZ, Juan Francisco. Medios de Defensa contra Procedimiento Disciplinario a Servidores Públicos Federales. México, Edit. Montealto, 2006, p. 2.

desempeñan las funciones esenciales que le atañan al Estado y que, en cada caso, cada Estado extienda o restringe a su arbitrio.

El alcance legal de la noción "servidor público", contenida en el normativo acusado, no corresponde a una noción atributiva de una situación laboral dentro del régimen propio de la función pública, con respecto a quienes intervienen en la contratación, pues la intención del legislador fue la de vincular a las reglas propias de la contratación pública y al sistema de responsabilidad consecuente, a las personas sujetas a una relación laboral subordinada, como empleado público o trabajador oficial, y a quienes en calidad de representantes o de funcionarios de los niveles directivo, asesor y ejecutivo, pertenecen a entidades en las cuales el Estado tiene participación económica mayoritaria, y desarrollan actividades que contribuyen a la realización de un cometido estatal.

El funcionario está vinculado a la administración pública mediante un régimen estatutario regulado por el derecho administrativo para el ejercicio de sus funciones públicas. Por lo general el régimen estatutario es diferente entre el Gobierno central y local.

Para el jurista Vega Ruiz puede definirse al servidor público: *"... como aquella persona física que tiene una relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento o un contrato de prestación de servicios profesionales que acredite un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal"*.⁵²

Uno de los rasgos que deben ser resaltados, es que la labor del servidor público se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y el perfeccionamiento continuo. Este concepto tradicionalmente ha

⁵² Ibidem p. 3.

excluido a legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde, hoy en día, ha sido permisible hacerlo, pues actualmente junto al funcionario, en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario, creándose al efecto nuevas secciones de estudios dentro de las escuelas profesionales de servicio público; así como establecer programas y asignaturas comunes, con escuelas especiales del servicio exterior y la judicatura.

En la actualidad, la noción de servidor público se aplica a los miembros del servicio exterior de antaño sometidos al prejuicio de su peculiar función de intermediario político entre los países. Su carácter de vínculo exterior, su formación social cosmopolita y su potencial para fungir opcionalmente como un funcionario internacional, ha fomentado una duda injustificada sobre su condición de servidor público nacional. Él tiene un carácter de servidor público del Estado, toda vez que el servicio exterior constituye una carrera administrativa especial y, en cierto modo, ejemplar.

Situación similar es apreciable en aquellos que están empleados en las instituciones judiciales del Estado. Tradicionalmente, por efecto del principio de la división de poderes, quienes se desempeñan en la administración de justicia están amparados por condiciones y normas que sufragan la independencia del Poder Judicial. Al efecto, los procesos de formación de estas personas es especial se realiza en escuelas propias y se les inculca un sentimiento de autonomía profesional. El hecho de que la totalidad de los efectivos de la administración de justicia provenga de una sola profesión: la abogacía, refuerza la idiosincrasia separatista de los trabajadores de dicha administración.

Sin embargo, la mayoría de los países define como servidores públicos a quienes se desempeñan en el Poder Judicial, junto con los integrantes de la

administración pública y los empleados administrativos del Poder Legislativo. Comparten con ellos la misma formación laboral, la misma protección social y los mismos derechos de sindicalización. En suma: quienes se desempeñan en la administración de justicia, igual que los trabajadores de la administración gubernamental y los diplomáticos, son servidores públicos y se desempeño profesional se denomina también carrera administrativa.⁵³

2.4.2. Clasificación.

En nuestro país se usan como sinónimos los términos burócrata o trabajador al servicio del Estado, funcionario, empleado y servidor público, y se usan indistintamente para designar a quien ha hecho de la administración pública su *modus vivendi*.

Sin embargo estos conceptos no son tan similares pues cada uno de ellos tiene alcances diferentes, por ejemplo el término burócrata se da en cualquier organización ya sea pública o privada, mientras que el término servidor público es un concepto más amplio y rebasa la idea de la función pública.

En términos generales, los trabajadores al servicio del Estado pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empleados:

1. El empleado es quien presta sus servicios para algún órgano del estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeña normalmente en actividades de apoyo al funcionario;

⁵³ VIÑAS MEY, Carmelo. El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana Op. Cit., pp. 55-56.

2. Los funcionarios, disponen de un poder jerárquico respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina.
3. El alto funcionario, tradicionalmente es identificado por aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular; el que se encuentra en el máximo nivel dentro del Poder Judicial, o bien, es titular de cualquier dependencia del Poder Ejecutivo.

Es importante hacer mención que para el maestro Vega Ruiz hace una propuesta de clasificación en consideración a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la cual es:

- I. Servidores Públicos de Confianza.- Son aquellas personas que realizan funciones de inspección, fiscalización, dirección, supervisión, auditoría, consideradas.
- II. Servidores Públicos de Base.- Son aquellas personas cuyas funciones son consideradas de tipo operativo o de apoyo.⁵⁴

Dicha relación laboral suele tener bastantes diferencias con respecto a los contratos laborales privados. Entre otras, estas diferencias suelen ser:

- Una mayor seguridad, debido a la mayor fortaleza del organismo público frente a empresas privadas.

⁵⁴ VEGA RUIZ, Juan Francisco. . Medios de Defensa contra Procedimiento Disciplinario a Servidores Públicos Federales. Op. Cit., p. 5.

- Condiciones laborales más beneficiosas para el trabajador (horarios, vacaciones, excedencias, etc.).
- Presenta conflictos de competencia con muchas actividades aparte de la de funcionario. Existen muchas restricciones para ejercer un segundo empleo.
- En un Estado de Derecho, suele exigirse para una selección por sistemas objetivos. Suelen utilizarse varios sistemas de selección: concurso-oposición y oposición, el que prima es el sistema de la oposición.

2.4.3. Nombramiento y Remoción.

La relación para iniciar una relación laboral entre el Estado y el particular es a través del nombramiento, el cual se define como “...*el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley le es aplicable a la función pública*”.⁵⁵

El nombramiento que se da con mayor frecuencia, es el que tiene lugar por decisión de funcionarios de rango superior, otra clase también por decisión de un cuerpo colegiado, es decir, en el que concurren las voluntades de distintas autoridades gubernamentales. Por otra parte, la legislación contempla otra clase que atiende a la temporalidad, y de esta se puede desprender otra subdivisión que comprende el caso de definitivo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada.

⁵⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Op. Cit., p. 329.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el nombramiento debe contener:

- Nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio del servidor público;
- La determinación precisa de los servicios que debe brindar;
- El tiempo y modalidad del servicio público;
- El sueldo y demás prestaciones que percibirá el trabajador; y
- Lugar de adscripción.

La designación establecida por el nombramiento, dejará de surtir efectos cuando:

1. Haya renuncia, abandono de empleo o por repetida falta injustificada a las labores relativas al funcionamiento de maquinaria, o atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o cause deficiencia de un servicio, o ponga en peligro la salud o la vida de las personas.
2. Por el termino de la obra o el plazo de ésta.
3. Fallecimiento del servidor público.
4. Por incapacidad, que le impida el desempeño de su encargo.
5. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

2.4.4. Artículo 108 Constitucional.

El artículo 108 Constitucional, señala en forma textual 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 públicos 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 Consejos de la 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.”

Con su ideal democrático, el primer documento constitucional mexicano, el de Apatzingán, estableció las responsabilidades de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva, principio que fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857, en la que se estableció un Título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante quienes se exigía.

La Constitución de 1917, acogió en los siete artículos que integran el Título Cuarto dos principios fundamentales, el de igualdad ante la Ley de todos los

habitantes de la República y el de “la responsabilidad de todos los servidores públicos”, así como “el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva”.

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, comienza con estas palabras:

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, y la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social.”

Dichas reformas modificaron las disposiciones de este título y su nombre mismo, pues antes se refería a los funcionarios públicos y sus responsabilidades y hoy comprende a los servidores públicos, o sea, quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal o del Distrito Federal, en el Congreso de la Unión o en el Poder Judicial, sea Federal o del Distrito Federal, ya que todos deben responder por sus actos y omisiones en el desempeño de sus funciones, señalando además con esto el concepto de servidor público federal.

Tomando en cuenta lo anterior, en el artículo 108 se hace una enumeración de los servidores públicos sujetos a responsabilidad, los cuales son:

1. Los representantes de elección popular.
2. Los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.

3. Funcionarios y empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
4. El Presidente de la República, el cual durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Así mismo, se asienta un principio general de responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, incluyéndose a los Gobernadores de los estados, Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, bajo el supuesto de que: *“la descentralización no debe servir de excusa para la inmunidad de ninguna autoridad que maneje recursos económicos de la Federación”*.⁵⁶

El artículo 108 ordena además, que las Constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio, es decir, que legislen para señalar quienes, en el Estado de que se trate, son servidores públicos incluyendo a los municipales, y establezcan el régimen de responsabilidades en que pueden incurrir.

También señala que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado, en tanto desempeñe este cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común, tratando con esto, de proteger la estabilidad social y política del país.

Por último, establece que los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Estados, además de quedar sometidos a su Constitución Local y demás leyes

⁵⁶ CARREÑO CARLÓN, José, Reformas al Título Cuarto de la Constitución. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades. México, INAP. Praxis, 1982, p. 37.

aplicables respecto a las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su puesto, deben responder por violaciones cometidas a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el empleo indebido de los fondos y recursos federales que suelen manejar en virtud de sus cargos.

Es de señalar que en 1984, se incluyó a los miembros de los consejos de la judicatura locales entre los servidores públicos que con ese carácter, pueden ser responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Así mismo, en la reforma de 1996, se incluyeron en este precepto como servidores públicos, y por lo tanto sujetos a las responsabilidades de este Título de la Constitución, a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, por actos u omisiones en que incurran con motivo del ejercicio de sus funciones. Es importante resaltar esta incorporación dado que aunque se trate de organismo cuya principal característica es la autonomía, los servidores públicos todos, deben regirse por un mismo orden de responsabilidades, derivado de su función pública.

2.5. El ejercicio de la Función Pública.

El poder del Estado, se encuentra regulado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, dividiéndolo en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales necesitan de órganos a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal. Estos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública.

Los mencionados órganos están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. La norma jurídica es la que regula la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances, sin embargo ese poder público se manifiesta a través de una persona física que externe la voluntad del Estado, la que ejerce la competencia atribuida, es decir, *“la realización de los fines del Estado no se concibe sin la actividad física de personas que son, en sentido lato, sus agentes los cuales, según el carácter jurídico de la actividad y la naturaleza del vínculo que los une al Estado se dividen en funcionarios y empleados”*⁵⁷

Para explicar la voluntad de determinadas personas físicas, como la voluntad de la administración pública y cómo se le atribuyen los efectos jurídicos de los actos que aquellas realizan, fueron elaboradas dos teorías, *la de representación y la del órgano*.

⁵⁷ BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Argentina, Editorial Desalma, 1966. p. 464.

2.5.1. Teoría de la Representación.

También es conocida como Teoría del Mandato, parte de los modelos jus-privatistas, según los cuales las personas morales obran por medio de los órganos que las representan, por lo que siendo el Estado una persona moral, considera que su actuación sólo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes legales.

“El ejercicio del poder público parte de los fundamentos que expresamente señala nuestra la Constitución Política, los cuales determinan el alcance y contenido del poder estatal, a diferencia de la representación y el mandato en materia de Derecho Privado, que en términos del Código Civil regula intereses particulares y limita sus efectos a lo convenido en el contrato respectivo, además de que para la formación del contrato se requiere la voluntad de personas diferentes, lo cual no se da en el ejercicio de la función pública, en que, para efectos del ejercicio del poder estatal, el órgano y el funcionario integran una sola entidad”.⁵⁸

Es importante señalar que en el caso de las sociedades, la actuación de sus representantes sólo obliga a la sociedad en relación al beneficio obtenido, mismo caso se da en el mandato, ya que los actos realizados por éste solo obligan al mandante si los ratifica, lo que no sucede en materia de Derecho Administrativo, donde la actuación oficial del funcionario, siempre le será imputada al Estado.

2.5.2. Teoría del Órgano.

La inaplicabilidad de los principios del Derecho Privado, como la autonomía de la voluntad de las partes y la preservación del interés particular, así como los

⁵⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Op. Cit., p. 67.

efectos del convenio mandato, para regular las relaciones entre el Estado y sus empleados, pusieron de manifiesto que las personas que expresan la voluntad del poder público no pueden ser consideradas sus representantes, lo que hizo necesario encontrar una explicación que satisficiera las necesidades de este Derecho, de acuerdo a principios propios, dando paso a la Teoría del Órgano, formulada originalmente por la dogmática jurídica alemana del siglo XIX.

La Teoría del Órgano, planteada por Otto Von Gierke en 1893, “...*parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, forman parte de la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el órgano, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, por lo que sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste la voluntad*”.⁵⁹

⁵⁹ JUÁREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales. Op. Cit., p.111.

2.6. La actuación del empleado público.

Desde el inicio de la actividad política de la humanidad, la sociedad siempre ha tenido la inquietud de la limitación del poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos del gobierno, y no sólo en México se ha dado esta inquietud, en otros países del mundo esta preocupación se ha hecho extensiva, pues la ineficiencia como característica no es exclusiva de nuestro país.

La inhabilitación se aplica para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público, el cual puede ir de un año hasta veinte, “...*esta figura se entiende como la privación al derecho de empleo en el servicio público*”.⁶⁰

Diversos penalistas al hablar de este tema clasifican la inhabilitación en un doble criterio, la cual atiende al tiempo de duración, la cual a su vez se divide en perpetua y temporal; y la amplitud de la duración que se divide en absoluta y especial.

Desde el inicio de la actividad política de la humanidad, la sociedad siempre ha tenido la inquietud de la limitación del poder, exigiendo responsabilidad a los titulares de los órganos del gobierno, y no solo en México se ha dado esta inquietud sino en otros países del mundo y es justo en este apartado en donde se analizara más a detalle.

2.7. Control Legal del Servidor Público.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido un interés constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor

⁶⁰ Ibidem, p. 112.

acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que, desde nuestra lucha por la independencia, nos han regido.

En nuestro régimen jurídico, el título constitucional dedicado a regular la acción del servidor público, es el que tiende a un modelo de modernidad y eficacia jurídicas, puesto que más allá de resultar un mero catálogo de obligaciones, prohibiciones y procedimientos, tiene el singular carácter de contener una garantía fundamental: el derecho de los pueblos a contar con una Administración Pública probada y calificada.

En efecto, el actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos, salvaguarda dicha garantía pues ha sido conformado como un sistema para prevenir, detectar, corregir y en su caso sancionar a quienes actúen ilícitamente desde el servicio público, alterando con ello, la función pública.

La protección de dicha garantía tiene sus orígenes en los primeros ordenamientos patrios, que tienen antecedentes coloniales como el Juicio de Residencia; éste tenía por finalidad el procurar que las disposiciones de la Corona española, de índole legal, administrativa o política, fueran debidamente cumplidas, el juicio daba oportunidad a que los habitantes pudieran hacer oír su voz cuando el funcionario cesaba en el cargo, para denunciar los abusos o errores que hubiera cometido en su desempeño, de ahí que si el funcionario había procedido con honestidad, este juicio significaba un motivo, incluso de halago, como señala la Ley 29 de las Leyes de Indias.

Históricamente, las responsabilidades de los servidores públicos en nuestro país, han tenido una importancia muy variada, producto del diverso enfoque que se le ha dado, así como el contexto moral que la estructura gubernamental le ha impuesto a la actividad política.

Nuestro régimen de responsabilidades de los servidores públicos en vigor, conforma un régimen integral, compuesto de cuatro tipos de responsabilidades: Política, Penal, Administrativa y Civil.

El actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos fue configurado a partir de la reforma constitucional y legal realizada a finales de 1982, cuyo objetivo principal, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era facilitar los procedimientos para que los afectados pudieran exigir de manera fácil, práctica y eficaz el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos. Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue derogada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo del 2002, en el Diario Oficial de la Federación.

CAPITULO III

BREVE ESTUDIO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN OTROS PAÍSES.

3.1. Sistemas Jurídicos Europeos.

Desde el inicio de la actividad eL uso del Poder del Pueblo, la sociedad se ha visto lastimada por factores que ayudan a su detrimento, teniendo que normar los comportamientos desfavorables con el fin de reprimirlos, corregirlos y sancionarlos.

México no es un país exclusivo en su regulación de responsabilidades de funcionarios públicos, por lo que en este capítulo analizaremos, el régimen implantado y utilizado en otros países.

3.1.1. En España.

Régimen Político

España cuenta con una monarquía constitucional, donde el rey ejerce funciones de Jefe de Estado, la administración española está integrada por el rey y el Consejo de Ministros que a su vez se compone por un Presidente, el Vicepresidente y los Ministros; es un órgano colegiado que realiza las funcionales normativas, económicas, políticas, ejecutivas y organizativas.

Ley Suprema

En lo que a la fiscalización se refiere, la Constitución española de 1978 estatuye el Principio de Responsabilidades de los Poderes Públicos, eje transversal en torno al cual gira el sistema de control y rendición de cuentas, donde el artículo 9º, indica:

“1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

3.- La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Ley Especial

En la administración española, existen tres tipos de responsabilidades, la civil, penal y administrativa, el régimen disciplinario de la administración Española se regula en el Real Decreto 33/198 por el que se aprueba el “Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado” donde se observa

que las faltas en que pueden incurrir los funcionarios podrán ser: muy graves, graves y leves.⁶¹

“Artículo 5:

Las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus cargos podrán ser muy graves, graves leves”.

Dentro de las muy graves se puede citar: el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la función pública, toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento; el abandono de servicio; la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la administración o al los ciudadanos.

Dentro de las faltas graves: falta de obediencia debida a los superiores y autoridades, el abuso de autoridad en el ejercicio del cargo, las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la administración a los administrados.

Dentro de las faltas leves se encuentran: el incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave; la falta de asistencia injustificada de un día, la incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados, el descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.

Órganos Competentes

Para la imposición de las sanciones disciplinarias son competentes órganos como el Consejo de Ministros, los Ministros y Secretarios de Estado del Departamento

⁶¹ MÁRQUEZ, Daniel. Función Jurídica de control de la Administración. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 223.

en el que se esté destinado el funcionario o los Subsecretarios por delegación de éstos.

Como órgano de fiscalización externa se encuentra el Tribunal de Cuentas, quien tienen entre sus funciones atribuciones, conocer de los juicios de responsabilidad de los funcionarios del Estado, juicios de cuentas donde su objeto es comprobar la existencia de irregularidades atribuidas a los agentes públicos o privados, que reciban fondos públicos,⁶² por lo que fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado y su sector público. Tiene funciones de fiscalización, consultivas en materia económica y financiera, y de enjuiciamiento.⁶³

Sanciones

Para la imposición de sanciones por faltas muy graves y graves es necesario formar expediente, en cambio para las faltas leves no lo es. En este sentido, las sanciones disciplinarias son la separación del servicio; suspensión de funciones; traslado con cambio de residencia y el apercibimiento.

“Artículo 14:

Por razón de las faltas a que se refiere este reglamento, podrán imponerse las siguientes sanciones:

a) Separación del servicio.

b) Suspensión de funciones.

c) Traslado con cambio de residencia.

⁶² ISMAEL, Ferrando y Martínez R. Patricia. Manual de Derecho Administrativo, Argentina, Edit. Depalma, 1996, p. 193.

⁶³ MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Derecho Administrativo, 19ª. Ed., España, Edit. Trivium, 1998, p. 193.

d) Derogado por el artículo 36 de la Ley 31/1991

e) Apercibimiento.”

3.1.2. En Francia.

Régimen Político

La República Francesa está organizada como una República semipresidencialista, esto es, el Presidente de la República, elegido por sufragio, tiene ciertas competencias de gobierno. El Primer ministro es elegido por el Parlamento a petición del Presidente, y éste responde de su responsabilidad ante el Parlamento. Por regla general, el Presidente de la República centra sus funciones en la política exterior, mientras el primer ministro lo hace en política interior.

Constituido en estado social pues es un sistema que propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno de la sociedad, derechos como asistencia sanitaria, salud, educación pública, trabajo y vivienda dignos, asistencia al invalido y por senectud, entre muchos otros.

Ley Suprema

La Constitución Francesa de 1958, vigente, en su Título X habla sobre La Responsabilidad Penal de los Miembros del Gobierno, indica que los miembros del gobierno incurrirán en responsabilidad penal por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones cuando los mismos sean tipificados como delitos en el momento en que incurrieron en el mismo.

Órganos Competentes

El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera está compuesto por un Primer Presidente del Tribunal de Cuentas, un Presidente de la Sección de Finanzas del Consejo del Estado, dos consejeros de Estado y dos consejeros mayores del Tribunal de Cuentas.

Están sujetos a su competencia toda persona que pertenezca a un gabinete de un miembro del gobierno, funcionario o agente civil o militar del Estado, todo representante, funcionario de hecho, administrador o agente de otros organismos sometidos al control del Tribunal de Cuentas que para ser específicos tendrá el carácter de mero órgano auxiliar del parlamento para la intervención en la elaboración y control del presupuesto del Estado.⁶⁴

“El Tribunal de Cuentas es una jurisdicción obligatoria de procedimiento inquisitorio, que juzga las cuentas de los contadores que están obligados a prestarlas”⁶⁵

Éste tribunal determina las infracciones e impone las multas a todos los que en ejercicio de sus funciones o atribuciones por incumplimiento de sus obligaciones procure a otro una ventaja injustificada pecuniaria o de otra naturaleza, entrañe un perjuicio para el erario o la colectividad.

⁶⁴ RAYNAUD, Jean. El Tribunal de Cuentas. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 76.

⁶⁵ Ibidem. p. 98.

3.2. Sistemas Jurídicos Latinoamericanos.

Al ser México un país latino, es prudente entrar al estudio del sistema que opera en otros países latinos para regular las responsabilidades de sus funcionarios, esto debido a que la fuente del problema o base de éste, pueda ser semejante, ello por la razón de compartir una historia y por ende una cultura similar.

Analizar los métodos y procedimientos utilizados por países vecinos puede ayudar a vislumbrar los errores o aciertos que tiene nuestra legislación al respecto.

3.2.1. En Argentina.

Régimen Político

La República de Argentina es un estado soberano organizado como República Representativa y Federal, así pues se basa en la representación de toda su estructura mediante el derecho al voto en donde el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres y donde dichas autoridades deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía.

Ley Suprema

El artículo 85 de la Constitución Nacional de la República de Argentina se relaciona en materia de control externo señala que es atribución del Poder Legislativo llevar a cabo un examen sobre el desempeño y situación general de la administración pública sustentándose en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Ley Especial

La Ley de Administración financiera y de los Sistemas de Control del sector Público Nacional, consolida el control interno y externo señala en su artículo 130:

“Art. 130:

Toda persona física que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoría General de la Nación responderá de los daños económicos que por su dolo, culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrare comprendida en regímenes especiales de responsabilidad patrimonial.”

Órganos Competentes

De acuerdo a la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, indica que la Auditoría General de la Nación es el ente de control externo que depende del Congreso, de acuerdo al artículo 117 de la ley en comento que estatuye:

“Art. 117:

Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de

privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.”

Así pues la Sindicatura General de la Nación es el Órgano de Control Interno del Poder Ejecutivo, cuenta con personalidad jurídica, autarquía financiera dependiendo del presidente siendo el órgano que supervisa y coordina el sistema,⁶⁶ así pues, todas las unidades de Auditoría Interna de cada organismo deben coordinarse con él, de acuerdo a los artículos 98 y 100 de la ley de mérito que a la letra dicen:

“Art. 98:

En materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.”

“Art. 100:

El sistema de control interno queda conformado por la Sindicatura General de la Nación, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de Auditoría interna que serán creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional. Estas unidades dependerán, jerárquicamente, de la autoridad superior de cada organismo y actuarán coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.”

⁶⁶ MÁRQUEZ, Daniel. Función Jurídica de control de la Administración. Op. Cit., p. 260.

3.2.2. En Perú.

Régimen Político

El Perú es una República Presidencialista de Representación Democrática con un sistema multipartidario. Según la actual constitución, el Presidente es el Jefe de Estado y del Gobierno, es elegido cada cinco años y no puede ser inmediatamente reelegido. El Presidente designa al Primer Ministro y en acuerdo con éste nombra a los demás miembros del Consejo de Ministros. El Congreso es unicameral y consta de 120 miembros elegidos para un período de cinco años. Las leyes pueden ser propuestas tanto por el poder Ejecutivo como el Legislativo, éstas se ratifican después de haber sido aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Presidente. La justicia es nominalmente independiente, aunque la intervención política en asuntos judiciales ha sido usual a lo largo de la historia y su argumentabilidad continúa hasta hoy.

El artículo 82 de la Constitución Política, establece que:

“La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de derecho público que goza de autonomía conforme a su Ley Orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control, supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.”

Este órgano tiene la facultad de iniciativa en materia de control y debe rendir un informe anual sobre la auditoria practicada a la “Cuenta General de la República”. La responsabilidad de los servidores públicos puede ser: administrativa-funcional, civil

o penal; las sanciones las impone el titular de la entidad, y respecto a éste, el organismo o sector jerárquico superior o el "llamado por ley"⁶⁷

El gobierno se estructura según el principio de separación de poderes, estos son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Además, la Constitución establece diez organismos denominados "constitucionalmente autónomos", de funciones específicas e independientes de los tres poderes del Estado. Dichos organismos son el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

El gobierno peruano es directamente elegido, el votar es obligatorio para todos los ciudadanos entre los 18 y 70 años. las elecciones generales de 2006 resultaron en una victoria en segunda vuelta a favor del candidato presidencial Alan García del Partido Aprista Peruano (52,6% de los votos válidos) sobre Ollanta Humala de Unión por el Perú (47,4%). El Congreso está actualmente compuesto por el Partido Aprista Peruano (36 escaños), Partido Nacionalista Peruano (23 escaños), Unión por el Perú (19 escaños), Unidad Nacional (15 escaños), Alianza Parlamentaria Fujimorista (13 escaños), Alianza Parlamentaria (9 escaños) y el Grupo Parlamentario Especial Demócrata (5 escaños).

⁶⁷ Ibidem. p. 263.

3.2.3. En Colombia.

Régimen Político

Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria con Centralización Política y Descentralización Administrativa, en donde el poder público se encuentra separado en tres ramas, Legislativa, Ejecutiva y Judicial y diversos órganos de control como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría o Ministerio Público, la Contraloría y las Veedurías Ciudadanas.

El presidente ejerce como jefe de estado y de gobierno a la vez, delegando sus funciones a los ministros del despacho entre otros funcionarios nombrados que son de libre nombramiento y remoción. El parlamento bicameral es el Congreso de la República y está compuesto por el Senado (102 escaños en circunscripción nacional) y la Cámara de Representantes (166 escaños con circunscripción regional proporcional a la población de cada Departamento (Estado) y el Distrito Capital. Cinco de esos escaños pertenecen a sectores minoritarios como indígenas, afrocolombianos y colombianos en el exterior).

El sistema judicial colombiano incluye a la Corte Constitucional (encargada de velar por el respeto a la constitución), la Corte Suprema de Justicia (última instancia para materias civiles, laborales y penales), el Consejo de Estado (máximo tribunal contencioso administrativo) y el Consejo Superior de la Judicatura (encargado de la administración judicial).⁶⁸

⁶⁸ VEGA RUIZ, Juan Francisco. El Daño Moral en el servidor público federal por Juicio de responsabilidad. México, Edit. Montealto, 2007, p. 129.

Ley Suprema

La Constitución Política de 1991 establece que en el caso que el Estado resulte condenado a la reparación patrimonial de un daño que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o agente suyo, el Estado podrá y deberá repetir contra éste, para así determinar la responsabilidad de los servidores públicos para hacerla efectiva.

“Artículo 90:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.”

“Artículo 124:

La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.”

Ley Especial

El Código Contencioso Administrativo es la ley especial que se aplica a los servidores públicos y las responsabilidades en que pueden incurrir en el ejercicio de sus atribuciones, dicha ley señala que los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la administración.

“ARTICULO 77 DE LOS ACTOS Y HECHOS QUE DAN LUGAR A RESPONSABILIDAD. Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones”

De igual forma consagra la acumulación de responsabilidades al manifestar que los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la entidad, al funcionario o a ambos.

“ARTICULO 78. JURISDICCIÓN COMPETENTE PARA CONOCER DE LA RESPONSABILIDAD CONEXA. Los perjudicados podrán demandar, ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere.”

Así pues, también la entidad puede requerir al funcionario el resarcimiento de los daños y perjuicios derivados del mal uso o negligencia en el ejercicio de sus atribuciones.

Otra ley de marcada importancia es la Ley 678 de 2001, la cual de acuerdo a su artículo primero tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los servidores, ex servidores públicos y de los particulares que desempeñen funciones públicas, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de su Constitución Política.

En este sentido sobre la acción de repetición señala que es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor, ex servidor público o particular en función pública que al tener una conducta dolosa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación del conflicto.

La finalidad de la ley y de la acción de repetición es garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio a los fines retributivo y preventivo inherentes a ella.

CAPITULO IV

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO.

4.1. Tipos de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se ha convertido en la actualidad en una rama del Derecho Administrativo, digna de análisis y estudio, lo que obliga tanto a los servidores públicos de los órganos de control como a los litigantes y servidores públicos en general a conocer e interpretar de manera correcta las leyes que rigen esta especialidad.

Con la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos de 1982 y las constantes reformas que ha sufrido desde entonces, concluyendo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002, se ha avanzado en gran medida en la regulación de la función pública en materia Federal, sin embargo, resulta evidente que no se ha logrado combatir de una manera clara y eficiente la corrupción en la actuación de los servidores públicos.

Nuestro régimen jurídico actual, contempla en el Título Cuarto Constitucional, las responsabilidades de los servidores públicos, por lo que el surgimiento de la naturaleza de las responsabilidades administrativas en las relaciones que existen entre el estado y sus trabajadores, es una cuestión de carácter constitucional, ya que en ésta se contemplan los lineamientos a que están sujetos los servidores públicos, así como la competencia que tienen las autoridades para imponerles las

sanciones que correspondan en caso de incumplimiento en el desempeño de sus funciones.

Este control legal de los gobernantes se ejerce a través de distintos medios jurídicos, ya sea que se trate de impugnar el acto administrativo o de gobierno que cause una lesión a los intereses colectivos particulares en cuyo caso se aplicaran y emplearan las leyes, recursos y juicios existentes en el derecho vigente, o en su defecto, de responsabilizar al servidor público que no se conduzca dentro de los preceptos constitucionales y las leyes que regulan su actividad y su actuación. De esta dualidad surgen los dos principios jurídicos que son la base fundamental de la democracia: el principio de legalidad y el principio de responsabilidad.

- a) El Principio de Legalidad circunscribe la actividad del gobernante al marco constitucional y a sus leyes reglamentarias, lo que significa que los actos de gobierno, los actos de autoridad y los actos de administración deben estar previstos en una ley previamente expedida para poder ser ejecutados; es decir, por una parte las atribuciones que pretenda ejercer el servidor público deben estar contenidas en una ley vigente, y por la otra, si el ejercicio de las mismas excede, en cualquier forma su legalidad, el afectado podrá recurrir o impugnar el acto en sí mismo, en los términos que contemplen las propias leyes.

El maestro Gabino Fraga⁶⁹ señala que el principio de que ningún órgano del estado puede realizar actos individuales que no este previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de la facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepciones a este principio fundamental. En el supuesto de que cualquier órgano del estado viole con su actuación este principio, existen

⁶⁹FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 28ª ed. México, Edit. Porrúa. p.98.

dentro del derecho positivo mexicano procedimientos y recursos legales para impugnar tales actos.

El maestro Ignacio Burgoa⁷⁰ considera el principio de legalidad como un principio *intuitu actu*, y opina que la sumisión de la administración pública al derecho, no solamente compromete su eficacia sino que la condiciona, pues sobre todo en el estado moderno, un orden no sería posible si no contara con las reglas para la convergencia de las iniciativas, la delimitación de convergencias, la cohesión de la acción y la armonía de los numerosos ejércitos de funcionarios, de otro modo expuestos a la anarquía, sea cual fuere la condición del individuo.

El principio de legalidad tiene su fundamento en lo establecido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que obliga a los servidores públicos a sujetar su actuación a las leyes y reglamentos que la rigen y regulan, y a responder ante ellos mismos, en caso de inobservancia, dando de esta forma lugar al principio de responsabilidad.

- b) El Principio de Responsabilidad se refiere a la posibilidad legal de imputar la conducta infractora al servidor público que la produjo y en su caso imponerle una sanción previamente establecida en las leyes aplicables.

A éste principio, el maestro Ignacio Burgoa,⁷¹ lo considera como un principio *intuitu personae*, y agrega que ambos principios, aunque tengan distintas órbitas de operatividad, se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia. Al violarse el de legalidad, los actos de autoridad son susceptibles de impugnarse jurídicamente por los medios, juicios, procesos y recursos que en cada Estado democrático existan, y al quebrantarse el de

⁷⁰ BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 6ª ed. México. Editorial Porrúa. p.552.

⁷¹ Ídem

responsabilidad el funcionario público que lo infrinja se hace acreedor a la imposición de las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas. Por último señala que ambos principios son signos distintos de la democracia por cuanto a que el primero somete el órgano del Estado en sí mismo, como ente despersonalizado y el segundo al individuo que lo personifica o encarna.

El maestro Sergio Monserrit Ortiz Soltero⁷² considera que el servidor público debe adecuar su conducta dentro de la competencia legalmente concedida, sin que pretenda anteponer sus intereses particulares a los de la colectividad; sin embargo, el servidor público no siempre se conduce dentro del marco legal por lo que se hace necesario recurrir a los ordenamientos que regulan y sancionan las conductas infractoras. El tipo de conducta determina el procedimiento y las leyes aplicables; sin perjuicio de que una misma conducta puede ser, a la vez, violatoria de distintos ordenamientos jurídicos.

A consideración del maestro Ortiz Soltero,⁷³ en el sistema legal mexicano encontramos cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Estas son la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal.

Contrario a lo que precisa el autor antes citado, el artículo 109 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, precisa tres órdenes de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, que son la *responsabilidad política*, por sus actos u omisiones, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales; la *responsabilidad penal*, por la comisión de

⁷² ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Op. Cit. p.72.

⁷³ Ídem

cualquier delito del orden común; y la *responsabilidad administrativa*, por faltas administrativas.⁷⁴

Por otro lado, el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez,⁷⁵ dice que 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.

El sistema de responsabilidad descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, presupuestos, 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 los 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.

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra de cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas inicialmente reglamentadas en la Ley Federal de

⁷⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Op. Cit. p. 30.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, ahora dividida por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.2. Responsabilidad Política.

Dentro de nuestro texto constitucional, la responsabilidad más elaborada es la de índole política; en los términos de la fracción I del artículo 109 constitucional, estableciendo que *“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 o de su buen despacho. No procede el Juicio político por la mera expresión de ideas”*.

4.2.1. Concepto.

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

4.2.2. Sujetos y conductas.

Cuando se trata de identificar a los sujetos de responsabilidad política, el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que pueden ser sometidos a Juicio Político:

- 1) Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- 2) Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Unión;
- 3) Los Consejeros de la Judicatura Federal;
- 4) Los Secretarios de Despacho;
- 5) Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal;
- 6) El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- 7) El Procurador General de la República;
- 8) El Procurador General de Justicia del Distrito Federal;
- 9) Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- 10) Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal;
- 11) Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal;
- 12) El Consejero del Presidente;
- 13) Los Consejeros Electorales;
- 14) El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral;
- 15) Los Magistrados del Tribunal Electoral;
- 16) Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
- 17) Los Gobernadores de los Estados;
- 18) Los Diputados Locales;
- 19) Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y;
- 20) Los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales.

Los actos u omisiones cometidos por los funcionarios sujetos al Juicio Político que son contrarios a los intereses públicos fundamentales o a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, son causa de responsabilidad política, pero las consecuencias de la resolución son distintas tratándose de los funcionarios federales y de los estatales.

La responsabilidad política de los funcionarios federales, radica en satisfacer los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, por tratarse de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente. Por consiguiente no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Por otro lado, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, son considerados por el artículo 110 constitucional como sujetos de Juicio Político, en atención a la naturaleza política de sus funciones, al asimilarlos a los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo, por lo que se refiere a sus relaciones con el Congreso de la Unión, y a que dada la expansión que ha registrado el sector paraestatal, cuidan recursos y tienen a su cargo funciones de tal trascendencia, que va más allá de las esferas administrativa y penal, por lo que deben ser sancionados con penas políticas, si su conducta redundo en perjuicio de los intereses políticos fundamentales y su buen despacho.

La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador, quien en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, define las responsabilidades políticas contenidos en nuestro máximo ordenamiento, al establecer en ocho fracciones los casos correspondientes. Estos son:⁷⁶

- Artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

I. El ataque a las instituciones democráticas;

⁷⁶ Ibidem. p.42.

- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas de las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad del sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones.
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, o 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.

Como se puede observar hay un alto contenido político en las causales que pudieran dar origen al juicio de esta naturaleza, se caracterizan por su vaguedad y su determinación depende de los criterios que apliquen los miembros de las Cámaras al Congreso de Unión al conocer de conductas que pueden implicar una responsabilidad política. Lo anterior sin incurrir en la ironía de mencionar que en los funcionarios que nos trata pueden cometer actos u omisiones que violen en forma leve o esporádica los planes, presupuestos y programas de la Administración Pública, sin que deban responder legalmente por ello. El Congreso de la Unión tiene atribuciones de valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que le den lugar a la responsabilidad política.

No obstante a lo anterior, esta definición no es tan precisa como la que define el artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos, debido a que la función del gobernante es distinta a la función del servidor público que se encuentra en las esferas básicas o intermedias del gobierno, en tanto que éste no realiza actos de gobierno y su conducta infractora puede ser más fácilmente enmarcada como infracción administrativa.

- Artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.⁷⁷

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II. Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la 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;

⁷⁷Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- 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.

En cuanto a las conductas de los funcionarios públicos estatales, se destaca, que son políticamente responsables, en el desempeño de sus cargos o comisiones, cuando incurran en violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, por el indebido manejo de fondos y recursos federales, debido esto al principio de circunscripción territorial y competencia política del Estado Mexicano, ya que las entidades federativas tienen el derecho de darse su propia constitución, dentro de la que se insertará la forma de organización y funcionamiento de los poderes públicos estatales y consecuentemente fijaran las funciones y atribuciones de sus gobernantes o de sus servidores públicos en general y será ante la población de ese mismo estado, que deberá responder el funcionario por la satisfacción de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, dentro del espacio territorial que pertenece a la entidad estatal. Es por eso, que la resoluciones dictadas por las cámaras del Congreso de la Unión, respecto del Juicio Político seguido en contra de algún funcionario estatal por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales o por el manejo indebido de recursos, tendrá exclusivamente un carácter declarativo y comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda; es decir dentro de su marco constitucional estatal.

4.2.3. Sanciones.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política, y consiste en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio publico.

1. La Destitución. Consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión, en este caso, del funcionario con investidura constitucional.

2. La inhabilitación. Consiste en la incapacidad legal que enfrenta, en este caso el funcionario, para desempeñar temporalmente su empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal.

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 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.

Consecuentemente, mediante la instauración previa del Juicio Político, se impondrá al servidor público, por parte de la Cámara de Senadores, las sanciones consistentes en su destitución e inhabilitación para desempeñar cualquier cargo o comisión en el servicio público cuando en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicios de los intereses públicos fundamentales federales, con la salvedad que las conductas infractoras deben traducirse en violaciones a la Constitución Federal, o a las leyes federales o al uso indebido de los recursos y fondos federales, pero como se dijo anteriormente, la resolución emitida por la Cámara de Senadores será hecha del conocimiento de la legislatura local correspondiente para que proceda como corresponda; es decir, la

Cámara de Senadores no está legalmente facultada para imponer sanciones estatales.

4.3. Responsabilidad Penal.

En nuestro actual sistema de responsabilidades, es importante resaltar la autonomía existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros.

Ahora bien, en diversas hipótesis al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, concomitantemente a la responsabilidad administrativa, se encuentra una de naturaleza penal, por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

La responsabilidad penal se origina cuando los servidores públicos en ejercicio de sus funciones lesionan valores protegidos por las leyes penales. La fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que “la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la Legislación Penal”.

En el caso de la fracción III, párrafo tercero del artículo 109 constitucional ordena que las leyes determinaran los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante su encargo, o con motivo del mismo, por si o por interpósita persona, aumenten de sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia no pudiesen justificar. Las leyes

penales sancionaran con decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de otras penas que procedan.

4.3.1. Concepto.

La responsabilidad penal se origina, cuando el servidor publico en ejercicio de sus funciones, a través de sus actos u omisiones, lesiona valores protegidos por las leyes penales locales o federales.

4.3.2. Sujetos y conductas.

El artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, identifica a los servidores públicos que pueden ser sujetos de responsabilidad penal, al establecer 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 Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la Republica 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 declarara por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, se apruebe actuar contra el indiciado.

Si la resolución de la cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión

del delito continué su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no juzga los fundamentos de la acusación.

Si la cámara declara que ha lugar a proceder, el inculpado deberá quedar a disposición del órgano competente para que se actúa conforme a derecho.

Por lo que toca al Presidente de la República, durante el tiempo que dure su encargo, sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores de traición a la patria y por delitos graves del fuero común en los términos del artículo 110 constitucional, aunque no se aclara que delitos se consideran como graves; en este supuesto la Cámara de Senadores dictara la declaración de procedencia si a su juicio procede la denuncia penal, con base a la legislación penal aplicable.

La Constitución Federal no especifica cuales son los delitos por los que puede ser acusado el Presidente de la República durante el desempeño de su encargo, aunque es pertinente aclarar que su inmunidad procesal es temporal, toda vez que al concluir su encargo puede ser acusado sin que se requiera la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Senadores.

Para proceder penalmente por delitos federales contra de los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en el artículo 111 constitucional, pero en este supuesto la declaración de procedencia será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda; y las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores serán inatacables.

El efecto de la declaración que de lugar a proceder en contra del inculpado, el servidor público será separado de su encargo en tanto que este sujeto al proceso

penal. Si este culmina con sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuera condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

Ante la comisión de delitos por parte de los servidores públicos, se actuará conforme las disposiciones del código penal o la ley que tipifique el acto u omisión, aunque en algunos casos, se requiere que la Cámara de Diputados decida previamente si procede o no actuar contra el funcionario.

Por otro lado, el Código Penal Federal en su Artículo 7o.- define al delito como el acto u omisión que sancionan las leyes penales; con base en este dispositivo se puede señalar que la responsabilidad penal, surge como consecuencia de la comisión de conductas delictivas infractoras de las disposiciones penales; y su artículo 212 define al servidor público como 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.

El Código Penal Federal, en su Título Décimo y Decimoprimer, denominados “Delitos Cometidos por Servidores Públicos” y “Delitos cometidos contra la administración de justicia”, respectivamente, establecen las figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, estos supuestos normativos se encuentran contenidos en los artículos 212 al 227 y que al decir son:

1. Ejercicio indebido de servicio público
2. Abuso de autoridad
3. Desaparición forzada de personas
4. Coalición de servidores públicos
5. Uso indebido de atribuciones y facultades
6. Concusión
7. Intimidación
8. Ejercicio abusivo de funciones
9. Tráfico de Influencia
10. Cohecho
11. Cohecho a servidores públicos extranjeros
12. Peculado
13. Enriquecimiento Ilícito
14. Delitos cometidos por los servidores públicos
15. Ejercicio indebido del propio derecho

El maestro Rafael I. Martínez Morales,⁷⁸ cita que además de los delitos que el Código Penal Federal agrupa como “*cometidos por servidores públicos*” y “*cometidos contra la administraciones de justicia*”, considera que en los siguientes dada su naturaleza, pueden incidir los agentes del poder público: traición a la patria, espionaje, sabotaje, violación de inmunidad y neutralidad, evasión de presos, violación de correspondencia, ultraje a las insignias nacionales, revelación de secretos, falsificación de documentos, variación del nombre o del domicilio, uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados jerarquías, divisas, insignias y siglas; contra el consumo de la riqueza nacionales, violación de garantías constitucionales y fraude.

⁷⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Op. Cit. p.382.

Con relación al catálogo de delitos antes citados, el artículo 114, párrafo segundo de la constitución, establece que la responsabilidad por los delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto que el servidor público desempeña algunos de los encargos a que hace referencia el artículo 111 del máximo ordenamiento.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada *fuero*) que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, citados en los párrafos primero al quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante su encargo.

En ese tenor, no se requerirá declaración de procedencia de las Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos que cuentan con fuero, incurra en delito durante el tiempo en que este separado de su cargo por cualquier motivo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus labores o ha sido nombrado o electo para desempeñar un cargo distinto, pero de los que poseen fuero, se requerirá el procedimiento correspondiente ante la Cámara de Diputados.

Con estos elementos podemos concluir que la responsabilidad penal, tratándose de los servidores públicos, es aquélla en la que incurren cuando sus actos u omisiones pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales antes citados.

4.3.3. Sanciones.

Las sanciones penales se aplicaran de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

El Código Penal Federal, en su Título Segundo, Capítulo Primero, artículo 24, establece un catálogo de las penas y medidas de seguridad, aplicables a la comisión de los delitos, que al decir son:

1. Prisión.
2. Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad.
3. Internamiento o tratamiento en libertad de inimputables y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.
4. Confinamiento.
5. Prohibición de ir a lugar determinado.
6. Sanción pecuniaria.
7. (Se deroga).
8. Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito
9. Amonestación.
10. Apercibimiento.
11. Caución de no ofender.
12. Suspensión o privación de derechos.
13. Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.
14. Publicación especial de sentencia.
15. Vigilancia de la autoridad.
16. Suspensión o disolución de sociedades.

- 17. Medidas tutelares para menores.
- 18. Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.
- 19. Y las demás que fijen las leyes.

Para la individualización de las sanciones previstas por el Código Penal Federal, es necesario remitirnos a lo establecido en su artículo 213, el cual establece que se 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.

En este orden de ideas, se hará mención solo a aquellas sanciones que prevén los diferentes tipos penales, que son aplicables a los servidores públicos cuando incurren en una responsabilidad de tal naturaleza en el ejercicio de sus funciones, como es el caso de las penas privativas de libertad (prisión), sanción pecuniaria, la destitución, la inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes por enriquecimiento ilícito.

- Ø PRISIÓN: es una sanción prevista en todos los delitos cometidos por los servidores públicos y que consiste en la privación de la libertad corporal.
- Ø SANCIÓN PECUNIARIA: en materia penal comprende la multa y la reparación del daño:

Multa: consiste en el pago de una cantidad de dinero al Estado que se fija por días multa, los cuales no podrán exceder de quinientos, salvo lo que disponga la propia ley. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito tomando en cuenta todos los ingresos.

- a) Reparación del Daño: esta comprende la restitución de la cosa obtenida por el delito y si no es posible, el pago del precio de la misma; la indemnización del daño material y moral causado incluyendo el pago de los tratamientos curativos que como consecuencia del delito, sean necesarios para la

recuperación de la salud de la víctima; y el resarcimiento de los perjuicios ocasionados. La reparación de daño será fijada por los jueces, según el daño a reparar y de acuerdo con las pruebas obtenidas en proceso.

- Ø **DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN:** esta sanción consiste en la suspensión, destitución e inhabilitación del empleo, cargo o comisión que desempeñe, cuando la conducta delictiva haya sido cometida por motivo de sus funciones laborales. Las mismas reglas que se aplican en materia administrativa son aplicadas en materia penal para los trabajadores de base.
- Ø **DECOMISO:** es una sanción típicamente penal, de naturaleza accesoria, que consiste en la privación, previo mandamiento de la autoridad judicial y seguidas las formalidades esenciales del procedimiento, de los bienes del comisor de un delito, que se destinan a favor del estado.

4.4. Responsabilidad Civil

Dentro del Título Cuarto Constitucional, en lo particular su artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos de las reformas a este Título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional, se menciona esta responsabilidad, la cual según el texto puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone *“En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, no se requerirá declaración de procedencia”*.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que *“nadie tiene derecho a dañar a otro”*, y encuentra su base constitucional en los artículos 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 solo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público.

4.4.1. Concepto.

La responsabilidad civil, 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.

La responsabilidad civil del servidor público no se constriñe a sus actos como particular, sino también a aquéllos que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o con motivo de ellos, dolosa o culposamente, causen algún daño a la Hacienda Pública o a los particulares, con la obligación de repararlos o indemnizarlos y de sufrir la sanción económica o pecuniaria que proceda conforme a la ley. La sanción económica es impuesta por la autoridad administrativa y la sanción pecuniaria por el juez penal y dada su idéntica naturaleza no pueden imponerse las dos por las mismas conductas cometidas por el servidor público, esto es, si se impone al servidor público una sanción pecuniaria como resultado del

proceso penal, la autoridad administrativa no podrá imponer la sanción económica como resultado del procedimiento administrativo disciplinario, y viceversa.

4.4.2. Sujetos.

Como se mencionó anteriormente, nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

En sentido estricto la responsabilidad debería de ser imputada directamente al Estado ya que, como quedó establecido, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por lo que los daños ocasionados deberían de ser imputados al ente público, para que éste responda de ellos.

De lo anterior, podemos afirmar que los dos sujetos que intervienen en la responsabilidad civil son los servidores públicos y el Estado, siendo éste último responsable solidariamente, por los daños y perjuicios causados por sus servidores en ejercicio de las funciones que les estén encomendadas.

- **SERVIDORES PÚBLICOS:**

Particularmente aquéllos que manejan recursos y fondos federales, ya sea que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno federales o en los Estados o Municipios. Los funcionarios que están sujetos al Juicio Político y aquéllos que gozan de inmunidad procesal también son sujetos de esta responsabilidad, aún cuando, tratándose de daños o perjuicios a la Hacienda

Pública, la autoridad competente que conozca de la irregularidad lo deberá hacer del conocimiento del titular de la Secretaría de la Función Pública, para que éste a su vez entere al Presidente de la República, para que proceda conforme a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta disposición se encuentra contenida en el artículo 177 del Reglamento de la Ley de Presupuestos, contabilidad y Gasto Público Federal, por lo que sólo obliga a las autoridades administrativas y no a otras como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación, que una vez fincado el pliego de observaciones lo turna inmediatamente a las autoridades hacendarias para su solventación o, en su caso, para que agoten el procedimiento coactivo de ejecución que prevé el Código Fiscal de la Federación.

El manejo indebido de los recursos y fondos federales o la comisión de ciertas conductas sancionadas por la Ley Penal o por la ley reglamentaria origina la responsabilidad del servidor público frente al Estado, pero no ante los particulares, en tanto que estos no son las víctimas directas de la conducta administrativamente irregular, y en ciertos casos delictiva, y

- **EL ESTADO:**

El Código Civil establece la Responsabilidad Civil del Estado cuando sus servidores públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, ocasionen un daño o perjuicio a terceros. El daño debe entenderse en sus dos variantes: la material y la moral. En este caso no se da el elemento de corrupción por tratarse de responsabilidad civil objetiva; sin embargo, como se trata de responsabilidad civil a cargo del Estado es pertinente mencionar los numerales de este ordenamiento y las modificaciones que han sufrido:

Antes de su reforma el artículo 1982 del código civil disponía:

“El Estado tiene la obligación de responder de los daños por sus funcionarios en el ejercicio de las funciones que les estén encomendada. Esta responsabilidad es cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o lo que tenga no sean suficientes”.

Con fecha 10 de enero de 1994 este dispositivo fue reformado para facilitar a la víctima la vía para exigir al Estado el pago de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos.

De tal manera que actualmente el artículo 1927 presenta el texto siguiente:

“El estado tiene la obligación de responder del pago de lo daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria 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.”

Artículo 1928:

“El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios u operarios, puede repetir de ellos los que hubiere pagado.”

Como complemento de lo anterior, se adicionó a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el artículo 77-bis que dispone a la letra:

“Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios o los particulares, éstos

podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño, en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

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

Si el órgano del Estado niega la indemnización, o si el monto no satisface al reclamante, se tendrá expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial.”

Actualmente el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en vigor dispone:

“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 al 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 ordenen su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquiera 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 le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en la que se proponga la reparación de daños o 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”.

El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribirá en dos años, contados a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometida la falta administrativa.

El objetivo que se persigue con las disposiciones que se refieren a la Responsabilidad Civil del Estado es poner a disposición de la víctima un medio legal alternativo que le facilite la vía para hacer efectiva la reparación de los daños y perjuicios causados por los servidores públicos; sin menoscabo de dejar a salvo sus derechos para ejercerlos, en caso de improcedencia, en la vía judicial, es decir, la civil o la penal.

En resumen, los funcionarios, empleados de confianza y trabajadores de base de los órganos de gobierno federales y del Distrito Federal serán responsables por cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal o la del Distrito Federal o cualquier Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal o la del Distrito Federal por actos u omisiones que le sean imputables, o bien por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas particularmente de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y de

la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación.

4.4.3. Sanciones

Las sanciones por responsabilidad civil pueden ser, indistinta o conjuntamente:

- De carácter político;
- De carácter administrativo; y
- De carácter penal.

Es decir, el servidor público infractor podrá ser sancionado, en un extremo, al mismo tiempo, y a través de procedimientos de distinta naturaleza, primeramente con la sanción económica y además con la destitución y/o inhabilitación, y pena corporal. Las sanciones y penas que amerite el servidor público responsable son las que contempla la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal.

Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá imponer a los funcionarios y empleados que en el desempeño de sus funciones incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidad civil, las siguientes correcciones disciplinarias:

- Multa de 100 a 10000 pesos; y
- Suspensión temporal de funciones.

La multa se aplicará también a los particulares que en forma dolosa participen en los actos que originen la responsabilidad civil del servidor público; en

la inteligencia que estas correcciones disciplinarias se aplicarán con independencia de que se haga efectiva la responsabilidad en que se hubiere incurrido.

4.5. Responsabilidad Administrativa.

En materia de responsabilidad administrativa el título Cuarto Constitucional también dispuso en los artículos 109, fracción III, y 113 las prevenciones legales sobre las que debieron expedirse las leyes de responsabilidades:

- Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público: la legalidad, la lealtad, la eficiencia, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que contempla la ley reglamentaria;
- Se establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán imponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una misma conducta;
- Se dispuso la publicación de leyes sobre responsabilidad administrativa que contemplen: las autoridades para aplicarlas, los procedimientos y las sanciones.

La Constitución Federal menciona como sanciones la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse, esta última, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de éstos. En su origen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos impuso como límite máximo dos tantos del lucro indebidamente obtenidos o de los

daños y perjuicios causados, pero la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la aumentó a tres tantos para adecuarla al texto constitucional.

- Se dispuso que la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. Cuando la conducta del infractor fuese grave los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años.

Sobre estas bases fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que fue derogada parcialmente en sus Títulos Primero, Tercer y Cuarto, solo en lo que se refiere a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los órganos de gobierno federales, por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada el 13 de marzo de 2002, que regula exclusivamente las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales de aquellos que manejen o apliquen recursos públicos federales.

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos regula el juicio político y el procedimiento para la declaración de procedencia señalando los sujetos, las causas y las sanciones, así como la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Gobierno del Distrito Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos adscritos a la Federación.

Ahora bien, para el desarrollo de la presente investigación, es conveniente referirnos a los elementos de las responsabilidades administrativas contenidas en este último ordenamiento, sin perjuicio que se haga mención a los órganos de control de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal que se rigen por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.5.1. Concepto

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

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

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

empleados de confianza sino que también los sujeta a un procedimiento especial de carácter administrativo previsto en este mismo ordenamiento.

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

Esta situación obedece a que el artículo 8º transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derogó, en mayo de 1995, 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 de la Nación que la contemplaba como autoridad competente para aplicarla. No obstante lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002, nuevamente le concede facultades, así como al Consejo de la Judicatura Federal, para aplicarla. De tal forma que este poder público se rige, en materia de responsabilidad administrativa por su propia Ley Orgánica, y a pesar de haber derogado los artículos 3º, 51 y 79 de la Ley de Responsabilidades de 1982, aquél ordenamiento establece la supletoriedad de este último que debe entenderse referido al de 2002.

Independientemente, de la peculiar situación que se presenta en el sentido de que una ley orgánica derogue parcialmente una ley reglamentaria federal, resulta innecesario, confuso y contradictorio que la ley de la materia continúe contemplando a la Suprema Corte de Justicia como una de las autoridades competentes para aplicar dicha Ley Federal, más aún cuando su Ley Orgánica contempla los órganos y sistemas de control para identificar, investigar y determinar las responsabilidades administrativas en que llegaren a incurrir sus servidores públicos, designando como

autoridad competente dentro del Poder Judicial de la Federación, entre otras, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

4.5.2. Marco Legal

La Constitución Federal sentó las bases legislativas sobre las que debieron plantearse las responsabilidades legales de los servidores públicos y dispuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados precisaran el carácter de servidores públicos de quienes se encontraran desempeñando un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, en los términos de su artículo 108; asimismo, dispuso la expedición de las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y de las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo ese carácter, incurriesen en responsabilidad.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es el ordenamiento que rige a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Legislativo Federal, en el Poder Ejecutivo Federal y en el Poder Judicial de la Federación, aún cuando, como ha quedado señalado, la Ley Orgánica de ésta potestad pública prevé un procedimiento administrativo para sus trabajadores y empleados. Su objeto es reglamentar, en materia federal:

- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- El Código Administrativo de Conducta, cuya infracción da lugar a la responsabilidad administrativa;

- Las autoridades competentes;
- El procedimiento disciplinario administrativo;
- Las sanciones administrativas;
- Los recursos administrativos;
- La autonomía de los procedimientos; y,
- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Su ámbito de aplicación es federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales, aun cuando se encuentren laborando en el interior del país, asimismo, este ordenamiento se aplica a todos aquellos que manejen o apliquen recursos públicos federales. Por consiguiente, el criterio legal para instaurar el procedimiento disciplinario y administrativo presenta dos aspectos: que el servidor público esté adscrito a la Federación o que, sin estarlo, tenga como funciones el manejo y aplicación de recursos públicos que sean de carácter federal.

Del Título Cuarto constitucional se desprende la competencia de La Federación y de las entidades federativas, en materia de responsabilidad, para conocer, instrumentar y sancionar las conductas ilícitas o irregulares de los servidores públicos que estén adscritos a la Federación o a los Estados y Municipios de la República; por lo que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es aplicable solo a los funcionarios, empleados y trabajadores federales y a las personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. Esta disposición se justifica plenamente porque a

través del procedimiento disciplinario se determinan y sancionan las conductas que hayan causado un daño o perjuicio a la Hacienda Pública de la Federación.

En materia de responsabilidad administrativa, la ley de 1982 consideraba como sujetos de la misma 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 refería exclusivamente a la obligación de guardar la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como por el manejo de fondos y valores de carácter federal. Actualmente, el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se refiere sólo a los servidores públicos señalados en el primer párrafo del artículo 108 constitucional, por lo que excluye a los funcionarios estatales mencionados. Lo anterior sin perjuicio de lo señaladg en el párrafo anterior.

Por lo que corresponde al Gobierno del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos prevé en un capítulo especial las disposiciones aplicables a los servidores públicos de su Órgano Ejecutivo. En este orden de ideas, el titular de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el Jefe de Gobierno y se entiende que las atribuciones y obligaciones que la ley citada otorgaba a la otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo están también conferidas al Contralor General del Distrito Federal, quien tiene facultades, en los términos de dicha ley, para designar y remover libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, quienes tienen las mismas atribuciones que la ley citada les confería a las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se elimina cualquier referencia a la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que este ordenamiento solo les es aplicable a los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Gobierno del Distrito Federal.

4.5.3. Sujetos.

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto del párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se remite al dispositivo constitucional mencionado, lo anterior sin pasar por alto lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de 1982 que continúa aplicándose a los servidores públicos de los órganos de Gobierno del Distrito Federal y a la posibilidad de instrumentar el procedimiento disciplinario para sancionar conductas irregulares cometidas por funcionarios y empleados estatales que ocasionen daños y perjuicios a la Hacienda Federal. Bajo estos criterios debe considerarse que son sujetos de responsabilidad administrativa:

1. EN LA FEDERACIÓN: Los Senadores Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión, Los Diputados Propietarios y Suplentes al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, los Jueces de Distrito, los Servidores Públicos del Instituto Federal Electoral, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo, los funcionarios y empleados y, en general toda aquella persona que

desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Procurador General de la República, los Directores Generales y sus equivalentes de los órganos descentralizados, los Directores Generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, los Directores Generales y sus equivalentes de las Sociedades y Asociaciones asimiladas a estas, los Directores Generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.

2. EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA: los Gobernadores, los Diputados de las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y en su caso los Miembros de las Judicaturas Locales.

Con base en el anterior catálogo, es necesario puntualizar que el ámbito de aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en materia de responsabilidad administrativa, está limitada a los servidores públicos federales que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo Federal, en el Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal o en el Distrito Federal, y en el Poder Judicial del Distrito Federal, respectivamente; en virtud de que, por una parte, los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación son efectivamente sujetos de responsabilidad administrativa, pero no con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino con base a su ley orgánica, y por la otra, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos estatales debe estar regulada por sus propias leyes de responsabilidades, según lo dispone el

primer párrafo del artículo 109 constitucional, a menos que el servidor público estatal de que se trate, y cualquiera que sea su nivel e investidura, cometa una infracción a las leyes federales o haga uso indebido de los recursos o fondos federales que de origen a responsabilidades administrativas.

Con estos elementos podemos concluir que son sujetos de responsabilidad administrativa, en términos generales, los funcionarios, empleados y trabajadores adscritos al gobierno federal, estatal o municipal, de acuerdo con las correspondientes leyes de responsabilidades y en el ámbito de sus respectivas competencias.

En ese sentido, el artículo 113 de la Constitución Federal, dispone que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán determinar las obligaciones a su cargo a fin de salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; estas obligaciones, están previstas en las directrices de conducta contenidas en las 24 fracciones del artículo 8º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que precisa, las obligaciones específicas de los servidores públicos.

4.5.4. Autoridades.

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

- 1) La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,
- 2) La Secretaría de la Función Pública;

- 3) Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- 4) La suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 5) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- 6) Los Tribunales del Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- 7) Los Tribunales Agrarios;
- 8) El Instituto Federal Electoral;
- 9) La Auditoría Superior de la Federación;
- 10) La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- 11) El Banco de México; y
- 12) Los demás Órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En materia de responsabilidades administrativas en el Distrito Federal, son autoridades competentes para conocer de las irregularidades administrativas de los servidores públicos:

- 1) El Órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal (Contraloría General del Distrito Federal);
- 2) La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- 3) El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal; y
- 4) Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

4.5.5. La Secretaría de la Función Pública.

Para efectos de investigación de este trabajo es pertinente únicamente estudiar y analizar como autoridades sancionadores a la Secretaría de la Función

Publica y a los Órganos Internos de Control, que en la Actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, encuentra su facultad sancionadora en lo establecido por el artículo 4º, que a la letra establece:

ARTICULO 4.- *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.*

La Secretaria de la Función Pública, es una dependencia del Ejecutivo Federal, creada por la inclusión del artículo 32 bis a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por la que se creó la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, posteriormente cambió su denominación a Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y actualmente se denomina Secretaria de la Función Pública, aunque ha conservado las funciones originales asignadas a su antecesora y que tiene como facultades, entre otras la de actuar como órgano de control, en tanto que previene y sanciona la corrupción en el servicio público, a la vez que coadyuva con las autoridades tanto administrativas como judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieran enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos. Actualmente esta dependencia esta contemplada en el artículo 37 de la Ley Orgánica referida.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º del Reglamento Interior de la Dependencia del Ejecutivo Federal, tiene a su cargo las facultades y atribuciones que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Publico, la Ley de Adquisiciones y Obras

Públicas, la Ley General de Bienes Nacionales y las demás leyes, reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal esta constituida como un órgano de control, supervisión, vigilancia y colaboración de los órganos gubernamentales por estar facultada por el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

De la Secretaria de la Función Pública dependen, de manera funcional, ciertos cuadros administrativos que están adscritos a las dependencias de la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal, así como en las diferentes oficinas regionales del interior del país.

La Secretaría de la Función Pública cuenta, además, con los titulares de los Órganos Internos de Control (OIC) ubicados físicamente en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la Republica, así como los titulares de las áreas de Quejas y Denuncias, Auditoria y Responsabilidades, quienes tienen el carácter de autoridad y tendrán la facultad de recibir las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar.

Los servidores Públicos adscritos a la Secretaría de la Función Pública que incurran en responsabilidad administrativa son sancionados por la Contraloría Interna de dicha Dependencia; en la inteligencia que su titular es designado por el Presidente de la República y solamente será responsable administrativamente ante él.

A) Contralorías Internas:

Las Contralorías Internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos Públicos. Desde antes de la publicación de las reformas de 1982 ya existían como unidades administrativas encargadas, fundamentalmente, de la implementación de sistemas y práctica de auditorías, pero su inclusión en la Ley Federal de Responsabilidades les otorgó nuevas facultades, como la de instaurar el procedimiento disciplinario por responsabilidades administrativas y aplicar sanciones de esta naturaleza en el ámbito de su competencia; sin embargo, estas facultades varían dependiendo del órgano de gobierno de que se trate. En las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las Contralorías Internas tienen una mayor gama de facultades que la que tiene la del Poder Judicial de la Federación y las del Poder Legislativo Federal, por lo que el enfoque que aquí se les da es desde el punto de vista de la Administración Pública Federal.

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

- El control administrativo, mediante la implementación de planes, programas y normas que permitan mejorar el servicio público (a nivel preventivo);
- La práctica de auditorías (*a posteriori*), 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 Administrativas de los Servidores Públicos, así como la imposición de las sanciones económicas o administrativas que correspondan y que señala el ordenamiento invocado.

Los titulares de las Contralorías Internas dependen linealmente de los titulares de las entidades o dependencias, a fin de mantenerlos al margen de influencias ajenas y contrarias que provoquen que su actuación se desvíe de la intención del Ejecutivo Federal; así mismo, el desarrollo y cumplimiento de las actividades de las Contralorías estarán sujetas a las normas, procedimientos y disposiciones generales que emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, aunque gozan de plena independencia para vigilar y fiscalizar aquellas acciones administrativas que desarrollen los cuadros administrativos de su área de competencia. Las Contralorías Internas deben abstenerse de realizar directamente funciones de contabilidad, tesorería, informática, custodia y Administración de bienes federales.

Es pertinente aclarar que las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son las que enuncia su artículo 39; sin embargo, los titulares de las Contralorías Internas y los titulares de las áreas de responsabilidades pueden aplicar las sanciones administrativas que correspondan al caso concreto y dentro del ámbito de su competencia, sin necesidad de que acuerdo del superior jerárquico, esto es, del titular de la dependencia o, en el caso de las entidades, del coordinador del sector correspondiente.

B) Unidades de Quejas y Denuncias

El artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dispone a la letra:

"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 Unidades de Quejas y Denuncias deben conocer:

- *De las quejas o denuncias que formulen los servidores Públicos en contra de empleados federales adscritos al área de su competencia,*
- *De las quejas o denuncias que formulen los particulares en contra de los servidores Públicos adscritos a sus dependencias o entidad,*
- *De las quejas o denuncias que sean enviadas por las oficinas regionales respectivas".*

4.5.6. Los Órganos Internos de Control.

En el Poder Legislativo Federal:

En el Poder Legislativo Federal encontramos, como en los dos poderes públicos restantes, además de los funcionarios que gozan de inmunidad procesal como los diputados y senadores, funcionarios que carecen de ella, empleados de confianza y trabajadores de base que son legalmente responsables por el desempeño de sus funciones y actividades laborales y, por ende, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Tratándose de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Cámara de Diputados cuenta con su propia Contraloría Interna con facultades para 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.

Esta Contraloría Interna se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos ante quien debe presentar un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el Pleno.

Por su parte los artículos 112 y 113 del mismo ordenamiento establecen que la Cámara de Senadores tiene una Contraloría Interna cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El Contralor Interno solo podrá ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno. Esta unidad administrativa tiene 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 presentarle un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue.

La Contraloría Interna tiene facultades para auditar a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara de Senadores, quien debe presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara y 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.

En el Poder Ejecutivo Federal

En cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deben existir los órganos administrativos encargados del conocimiento, tramite y resolución de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a su competencia, como las Contralorías Internas y las Unidades de Quejas y Denuncias, y las áreas de responsabilidades, que son los órganos competentes para aplicar el contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública es la máxima autoridad en materia de responsabilidades administrativas, y a ella corresponde la interpretación y aprobación, en este sentido, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que todas y cada una de las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deberán sujetarse a las disposiciones, circulares y lineamientos que dicte esta dependencia del Ejecutivo Federal, y por supuesto, deben aplicar, en lo conducente, la ley reglamentaria, por lo que en sus respectivos reglamentos interiores o internos deben estar contempladas las Contralorías Internas, las Unidades de Quejas y Denuncias y las áreas de responsabilidades

para que cumplan con las atribuciones y obligaciones que se consignan en el ordenamiento referido.

El titular de la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal es nombrado y removido libre-mente por el Jefe de Gobierno y se entiende que las atribuciones y obligaciones que la ley de 1982 otorgaba a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo siguen conferidas por esa ley al Contralor General del Distrito Federal. A su vez, el Contralor General del Distrito Federal designará y removerá libremente a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias, entidades paraestatales y órganos desconcentrados de la Administración pública del Distrito Federal, quienes tendrán las mismas atribuciones que la ley reglamentaria les confiere a las Contralorías Internas de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

El servidor público afectado por las resoluciones o pactos emitidos por la Contraloría General del Distrito Federal o por lo de las Contralorías Internas de las dependencias y entidades del Distrito Federal podrán impugnar el acto, mediante el recurso de revocación ante las misma autoridad administrativa o en su defecto y a su elección, recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por lo que corresponde a la Procuraduría General de la República, sus servidores Públicos son sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos por lo que se les podrá imponer, mediante el procedimiento que previene la ley, las sanciones disciplinarias contempladas en este ordenamiento cuando incurran en faltas o infracciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. En el caso de los agentes de la policía judicial federal, se aplicarán las mismas sanciones administrativas que contempla la ley reglamentaria, pero el servidor público encargado del mando o supervisión de dicha policía podrá imponer correctivos disciplinarios consistentes en el arresto hasta de treinta y seis horas y retención en el servicio o privación de servicios de

salida, hasta por quince días si la gravedad de la falta lo amerita. Contra estos correctivos el servidor público sancionado podrá interponer el recurso de rectificación que se prevé en el procedimiento especial.

En el caso del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, su ley orgánica no contempla los órganos y sistemas de control en materia de responsabilidades, aunque concede al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal facultades para conocer de las quejas, que no sean de carácter jurisdiccional, que se presenten por actos u omisiones en contra de los miembros del Consejo de la Judicatura, los Magistrados, Jueces y demás servidores públicos, "haciendo la substanciación correspondiente" para imponer en su caso, la medida disciplinaria aplicación.

4.6. El Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de Servidores Públicos.

El Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de los Servidores Públicos, encuentra su sustento en lo establecido por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dando principio con la presentación de la queja o denuncia en contra del servidor público por el incumplimiento a lo dispuesto por el artículo 8º del citado ordenamiento.

4.6.1. Recepción de la Queja o Denuncia.

La queja o la denuncia puede ser iniciada vía Internet, la cual deberá ser ratificada ante el Órgano Interno de Control, en los días subsiguientes, ya que la formalidad de dicha queja o denuncia exige que ésta se haga por escrito, e indicando el nombre y domicilio del denunciante, así como los presuntos conceptos de violación o los artículos violados tanto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como de cualquier otro manual o circular; deberá contener los datos del denunciado, ya sean sus generales, lugar de adscripción, descripción física del servidor publico, los hechos y lugar de los mismos, y deberá ser presentada en los términos del artículo 10 de la citada ley.

4.6.2. Admisión de la Queja o Denuncia.

En esta fase procedimental se deberá integrar el soporte documental y toda probanza que permita al área de quejas y denuncias contar con los elementos necesarios para iniciar las indagatorias e investigaciones pertinentes, y determinar previos los tramites internos si hay lugar para dar inicio al procedimiento de responsabilidad.

Las Unidades de Quejas y Denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

- Versen sobre las presuntas irregularidades administrativas o violaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad,

- Que sean imputables a algún servidor público,
- Que sea competencia ya sea del Órgano Interno de Control o de la Contraloría Interna la correspondiente investigación de la queja o denuncia, pero si del estudio de la misma se desprende que el servidor público no pertenece a la Dependencia, ésta remitirá para su estudio la denuncia a la Contraloría Interna competente. En caso de que se demuestre la participación de otros servidores públicos de diversas dependencias se hará el desglose correspondiente y se remitirá al o a los Órganos Internos de Control de las dependencias a las que los servidores públicos involucrados se encuentren adscritos.

4.6.3 Ratificación y salvaguardas:

Una vez recibida la queja o denuncia, el promovente deberá ratificarla en su contenido y firma, y a este se le otorgarán las salvaguardas necesarias, en los términos de la fracción XXI del artículo 8 de la ley aplicable, evitando así que se le ocasionen molestias indebidas o represalias al denunciante.

Incorre en responsabilidad administrativa aquel servidor público que inhibe al quejoso en la presentación de la queja o denuncia, o que presentándola realice una conducta injusta que lesione los intereses de quienes la formulen.

4.6.4. Investigación de la Queja o Denuncia:

Una vez integrada y ratificada la denuncia o queja, el área correspondiente

iniciara la fase de investigación de los hechos integrando aquellos elementos necesarios, así como el soporte documental para encuadrar la conducta irregular del servidor publico denunciado, en términos de lo establecido por el multicitado artículo 8º de la ley de la materia.

Mediante la investigación se deberá comprobar la existencia de la presunta conducta irregular, y si se establece que esta se encuentra tipificada en los términos de la ley de la materia, entonces el quejoso deberá aportar pruebas, para que la unidad administrativa consigne al expediente al área de responsabilidades a efecto de iniciar el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Si como resultado de la investigación realizada por la Contraloría Interna se determina que no concurren elementos suficientes para fincar responsabilidades, se procederá a desechar la denuncia fundando y motivando su razón y haciéndoselo saber al quejoso mediante notificación personal. Hecho lo anterior, si el denunciante no se encuentra conforme con el acuerdo de desecamiento, este podrá acudir al Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Función Pública, para que este organismos revise el actuar y determinación de la Contraloría Interna de la dependencia que haya desechado la queja.

Si al examinar e inspeccionar el expediente el Órgano Interno de Control establece que efectivamente existe la comisión de hechos ilícitos constitutivos de delito, éste hará un desglose del expediente administrativo y lo turnara al Ministerio Público de la Federación para la investigación de los hechos delictuosos.

4.6.5. Citatorio.

Una vez que ha sido identificada una conducta como una posible responsabilidad administrativa y que el expediente correspondiente haya sido turnado al Área de Responsabilidades, esta radicará el expediente e instruirá inmediatamente el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y citará al servidor público presuntamente responsable para que comparezca a la audiencia de ley en términos del artículo 21 fracción I, la cual expresa:

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

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

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

También se le citará personalmente al representante de la dependencia que ésta al efecto designe y aun representante sindical, en su caso si el servidor público se encuentra afiliado al sindicato de la dependencia, con la finalidad de cubrir las garantías previstas por los artículos 14 y 16 constitucionales, razón por la cual debería contener las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la presunta conducta irregular haciéndole saber los hechos acusatorios para que este en

posibilidad de ofrecer pruebas y llevar a cabo una buena defensa que demuestre la inexistencia de la presunta responsabilidad.

4.6.6. Notificación.

La notificación al servidor público como presunto responsable, se llevará a cabo mediante citatorio y deberá ser ejecutada personalmente por la Contraloría Interna, en términos de los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al de la materia.

4.6.7 Audiencia.

Es la fase procesal en la cual el presunto responsable tiene la oportunidad de defenderse al ejercer su garantía de audiencia, con la intervención de su defensor o por su propio derecho; presentarán las pruebas con las que considera substanciará su adecuada defensa para desvirtuar los elementos de la presunta responsabilidad que se le imputa.

En esta diligencia formulará los alegatos pertinentes los cuales podrán ser por escrito y ratificados en la audiencia, o de forma verbal, en la inteligencia de que solo buscará desvirtuar los hechos y las causas del procedimiento seguido en su contra. Contando con un plazo no menor a cinco días ni mayor a quince días hábiles para ofrecer los elementos de prueba y medios suficiente que desvirtúen lo hechos, a el atribuidos.

En esta etapa se hará la valoración de las pruebas por el área de responsabilidades, en términos de los establecido por los artículo 79 a 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.6.8. Resolución.

Una vez concluido el periodo de admisión, desahogo de pruebas y alegatos, el Órgano Interno de Control o la Contraloría Interna contará con todos los elementos que le permitan de manera fundamentada encuadrar la conducta irregular en una responsabilidad administrativa violatoria de las obligaciones de los servidores públicos, por lo que procederá a dictar la correspondiente resolución administrativa, misma que deberá contener los elementos de una sentencia judicial y estar debidamente motivada y fundada, de conformidad con los artículos 14 y 16 constitucionales en relación con los artículos 219 a 226 Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.7. Sanciones.

La fracción III del artículo 109 constitucional, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia que deben observar en sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán:

- Amonestación Privada o Pública;
- Suspensión Temporal;

- Destitución del puesto;
- Sanciones económicas; e,
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos o cargos o comisiones en los órganos de gobierno.

La Ley de Responsabilidades de marzo de 2002, modifica el tratamiento que da a las sanciones la ley de 1982, en tanto que suprime el apercibimiento privado o público, toda vez que en la práctica su eficacia ha resultado insuficiente. Así mismo el legislador estimo conveniente mantener aquellas que cumplen con su finalidad disciplinaria como la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, la anterior ley establecía como limite máximo tres meses; la destitución del puesto; la sanción económica; y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

En ese sentido, podemos definir a las sanciones anteriormente citadas de la siguiente manera:

- 1. AMONESTACIÓN:** Es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente advierte al servidor público responsable que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y su imposición obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que esta se considere como leve.

Las modalidades de pública o privada, tanto en el apercibimiento como en la amonestación tienen la siguiente connotación:

Privada.- La autoridad la realiza en forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente en virtud a la escasa importancia del asunto.

Pública.- La autoridad estima que la responsabilidad incurrida amerita que la sanción debe quedar por escrito e integrada al expediente que corresponda, con la finalidad de que este quede inscrita en el registro de servidores públicos sancionados.

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

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla dos tipos de suspensión:

- A. La primera es de naturaleza correctiva y sancionadora, se encuentra enmarcada en su artículo 13 fracción III, el cual establece que las sanciones por falta administrativa consistirán, fracción III, en la Destitución del puesto.
- B. La segunda es de naturaleza preventiva y se encuentra estipulada en el artículo 21 fracción V de la citada ley, la cual determina la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión.

- 3. DESTITUCIÓN.-** Es la sanción administrativa que se impone al servidor público responsable y deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídico-laboral con el Estado, separándolo del empleo, cargo ó comisión que desempeñaba en el servicio público, por habersele encontrado responsable en los términos de la ley.

- 4. SANCIÓN ECONÓMICA:** Consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Publica una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en tres tantos, por la

comisión de la conducta que ocasiona daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

- 5. INHABILITACIÓN.-** Es la sanción administrativa que consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno, por un tiempo que puede oscilar entre uno y veinte años dependiendo de la gravedad de la irregularidad en la que el servidor público hubiese incurrido.

En todo lo referente a la imposición de las sanciones, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 16 establece las siguientes reglas:

I.- 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;

II.- 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;

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

IV.- 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.

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

4.8. Medios de Defensa

Si llevado el debido procedimiento, se finca al servidor público responsabilidad administrativa, éste tiene la oportunidad de inconformarse, promoviendo los medios de impugnación que para tal efecto le concede la ley.

En este apartado analizaremos los posibles medios de defensa a los que recurre el servidor público para revocar, modificar o nulificar la resolución desfavorable.

4.8.1. Recurso Administrativo

La palabra recurso proviene del latín “recursus” y significa “camino de vuelta, de regreso o retorno” y puede ser definido como el medio de impugnación que se interpone en contra de una resolución judicial o administrativa, pronunciada en un procedimiento ya iniciado con la finalidad de que tal resolución sea revocada, modificada o anulada. Los recursos se caracterizan por corresponder a una autoridad diversa (generalmente el superior jerárquico), a emitir la resolución respectiva.

El maestro Delgadillo señala: “...*el sistema de responsabilidades de los servidores públicos; como en todo sistema jurídico, no estaría completo sin la debida estructuración de los medios de impugnación en contra de la imposición de sanciones disciplinarias.*”⁷⁹

El recurso administrativo se interpone ante la propia autoridad que hubiese emitido la resolución administrativa, dentro de los siguientes quince días a la notificación de la misma.⁸⁰

La interposición del recurso puede suspender la ejecución de la resolución, a petición del interesado, conforme a las siguientes reglas, contenidas en el artículo 27 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos:

1. Tratándose de sanciones económicas, si el pago se garantiza en los términos del Código Fiscal de la Federación.

⁷⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos Op. Cit., p. 119.

⁸⁰ El artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, establece que: “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.”

2. Tratándose de otras sanciones, la autoridad competente podrá conceder la suspensión del acto si se reúnen los siguientes requisitos:

- Que se haya admitido el recurso;
- Que la ejecución de la responsabilidad recurrida provoque daños o perjuicios al responsable, imposibles de reparar; y,
- Que la suspensión del acto no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.

4.8.2. Juicio de Nulidad

El objetivo fundamental de este curso, es proporcionar una serie de elementos generales que les permitan formular una adecuada defensa jurídica de las resoluciones que emiten los órganos internos de control, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Resulta conveniente hacer notar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un **Órgano de Legalidad**, el cual tendrán contacto directo durante la tramitación de los Juicios de nulidad, que se promuevan en contra de las resoluciones emitidas tanto por el Titular del Órgano Interno de Control como los Titulares de las Áreas de Responsabilidades y bien sea en materia de responsabilidades de los servidores públicos, o en materia de resoluciones al recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dada la reciente ampliación de la competencia del citado Tribunal.⁸¹

⁸¹ El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos, 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. Las resoluciones que se

A raíz de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de 31 de diciembre de 2000, que el referido órgano jurisdiccional cuenta con facultades amplísimas para conocer prácticamente de toda la materia administrativa.

El procedimiento contencioso administrativo se encuentra regulado en el artículo 28 de la ley en estudio, la 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...”

En la actualidad el Juicio de Nulidad esta previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la cual entro en vigor durante el sexenio del ex presidente Vicente Fox Quesada.

Las partes del Juicio Contencioso Administrativo, son:

I. El demandante.

dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

II. Los demandados. Tendrán ese carácter:

- a)** La autoridad que dictó la resolución impugnada.
- b)** El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
- c)** El Jefe del Servicio de Administración Tributaria o el titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado.

III. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

Los cuales harán valer su derecho, siguiendo los términos y etapas procesales que sean señaladas.

Una vez agotadas todas las fases del procedimiento y ya cerrada la instrucción el Magistrado Instructor formulará el proyecto dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo, lo cuales empezarán a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Una vez que el proyecto sea aprobado ya sea por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, se dará a conocer la resolución la cual quedará firme cuando no se admita en su contra recurso o juicio, o bien, cuando sea consentida expresamente por las partes o sus representantes legítimos.

En el Juicio de Nulidad se contemplan dos recursos, el recurso de revisión y el de reclamación.

Es prudente hacer notar que el recurso de revisión constituye un medio de defensa por virtud del cual las autoridades demandadas pueden impugnar las sentencias pronunciadas tanto por las Salas Regionales, como por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Este recurso no lo promueven los particulares, dado que ellos cuentan con el juicio de amparo directo para impugnar las sentencias que les sean desfavorables.

4.8.3. Amparo Administrativo

Los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los rectores que norman el Juicio de amparo, señalando el primero de éstos la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver controversias, mientras que el segundo en sus fracciones III, IV y V, inciso *b*, establece las bases del amparo administrativo. La ley reglamentaría de los citados preceptos constitucionales es la Ley de Amparo.

Al respecto, debe señalarse que en muchas ocasiones el servidor público sancionado acude al Juicio de Amparo con la finalidad de obtener la suspensión, incurriendo en el error de señalar como acto reclamado la resolución sancionatoria, y posteriormente instauraba demanda de nulidad. En estos casos suele suceder que por la naturaleza misma del Juicio de Amparo éste se resuelva antes que el Juicio de Nulidad.⁸²

El Juicio de Amparo en términos generales y sin importar la materia en el que se avoque, tiene que obedecer a las características de los principios rectores, los cuales son:

⁸² VEGA RUIZ, Juan Francisco. El Daño Moral en el servidor público federal por Juicio de responsabilidad. Op. Cit., 101.

- 1.- Debe de tratarse de un acto de autoridad.
- 2.- Iniciativa de parte agraviada.
- 3.- Agravio personal y directo.
- 4.- Prosecución judicial.
- 5.- Relatividad de la sentencia de amparo (formula Otero).
- 6.- Definitividad de la sentencia.
- 7.- Principio de estricto derecho y suplencia de la queja.

CAPITULO V

SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

En el capítulo anterior, se explicó de manera detallada en que consiste el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la manera en que este se desarrolla y los medios de defensa en contra de su resolución.

Como podemos ver este es un procedimiento sumario, el cual se encuentra exento de formalidades, ya que la propia ley únicamente nos señala de manera general, las pautas a seguir en el desarrollo del citado procedimiento, sin entrar a un desarrollo profundo, qué tipos de probanzas son aplicables al procedimiento, su forma de desahogo y valoración, (lo que ayudaría a no dejar en estado de indefensión al servidor público y saber la verdad jurídica de los hechos), aunado a esto, no contempla un catálogo de conductas irregulares que puedan clasificarse en muy graves, graves y leves, (que ayudaría a imponer sanciones de acuerdo a la gravedad de la conducta, acortando la facultad discrecional de las autoridades sancionadoras), además que a las autoridades sancionadoras, no se les exige los conocimientos y la capacidad para instruir los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, ajustados a derecho.

Todo esto da como resultado un procedimiento obscuro, incierto y en consecuencia inseguro, lo cual es inadmisibles, ya que la seguridad jurídica es un principio de derecho indispensable y una garantía procedimental fundamental, a la que no se puede hacer caso omiso.

En ese tenor, las resoluciones que dictan los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal Centralizada, para resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad de servidores públicos, son constantemente declarados nulos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que comúnmente las autoridades administrativas, cometen las siguientes ilegalidades:

*“Indebido análisis del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la incorrecta valoración de las pruebas ofrecidas por el servidor público, emitir conclusiones subjetivas y no contundentes y acreditadas, por irregularidades en el procedimiento, así como no fundar y motivar debidamente el citatorio y/o la resolución sancionadora”.*⁸³

Lo que conlleva a **concluir** que EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA ES INEFICAZ, ya que los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos no combaten y sancionan debidamente las conductas irregulares de los servidores públicos.

Para sustentar lo anterior, en el presente trabajo, observaremos y analizaremos los informes anuales que rinde la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de

⁸³ Cfr. GANDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. op. cit. pp. 131-143.

puntualizar las conductas irregulares de los servidores públicos sancionados, el porcentaje de quejas, denuncias, auditorias y evaluaciones que dan inicio a los procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos que culminan con sanción, el porcentaje de éstas resoluciones administrativas que son impugnadas, así como el porcentaje de las que causan estado. Esto es, podremos apreciar el número de procedimientos que se instauran y los resultados finales que se obtienen.

Como resultado de lo antes mencionado, aunado a los problemas que día a día se desprenden de la aplicación del procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos, el legislador con la finalidad de hacer eficaz el régimen de responsabilidad de los servidores públicos, ha decretado reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales se estudiarán a continuación.

5.1. Resultados de los Informes y Estadísticas del desempeño de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Centralizada y de la Secretaría de la Función Pública.

Para el análisis del presente inciso, nos auxiliaremos de la información emitida por la propia Secretaría de la Función Pública, quien a través de su espacio WEB⁸⁴, publica los informes y estadísticas de labores de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, en tal virtud, revisaremos los siguientes informes:

- a) Segundo Informe de labores. Que corresponde al período comprendido entre el 1º de septiembre de 2007 y el 31 de agosto de 2008.⁸⁵
- b) Sexto Informe de labores de fecha 1 de septiembre de 2006. Siendo este el período comprendido del 1 de septiembre de 2005 al 31 de agosto de 2006.⁸⁶
- c) Quinto Informe de Ejecución. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Correspondiente al año 2005.⁸⁷

⁸⁴ www.funcionpublica.gob.mx/

⁸⁵ El cual puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/Segundo_informe_delabores.pdf

⁸⁶ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/informeSFP05.pdf>

⁸⁷ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/quinto_informe_exec.pdf

- d) Sexto Informe de Ejecución. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Correspondiente al año 2006.⁸⁸

Los citados informes, fueron la base para los datos estadísticos que se irán comentando en el presente inciso y que se presentan en los subincisos siguientes:

5.1.1. Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública.

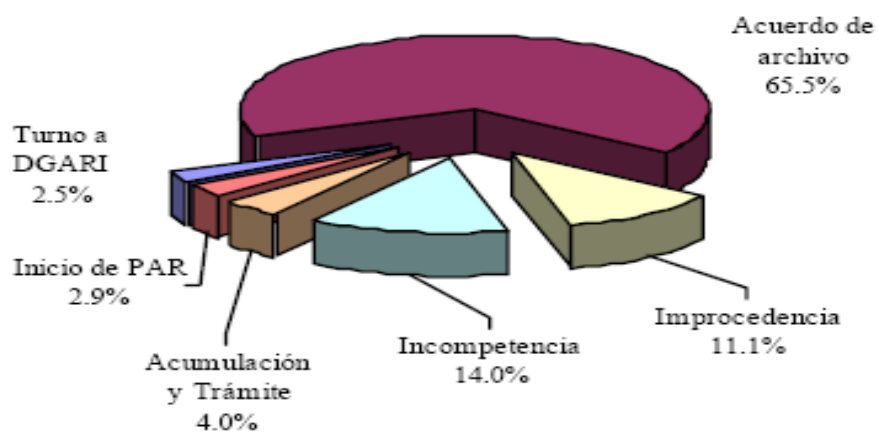
En primer término analizaremos a la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, organismo que se encarga de investigar, substanciar y resolver los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos de la propia Secretaría y de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal. Las estadísticas de la citada Contraloría, serán observadas como una pequeña técnica de muestreo, para indicar la eficacia del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que aquí se estudia.

a) Del sexto informe de labores de la Secretaría de la Función Pública, correspondiente al año 2006, emana que el universo de quejas y denuncias recibidas en la Contraloría Interna de la Secretaría en cita, del 1 de septiembre de 2005 al 31 de agosto de 2006, fue de 1104 quejas y denuncias, las que se resolvieron de la siguiente forma: 28 con acuerdo de turno a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades, 32 para inicio de procedimiento administrativo de responsabilidades; 723 con acuerdo de archivo; 122 mediante acuerdo de improcedencia; 155 a través de acuerdo de

⁸⁸Informe que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/sesto_informe_exec.pdf

incompetencia y 44 mediante acumulación y trámite. Para mejor ubicación de estas cifras, se presenta la siguiente gráfica⁸⁹:

TIPO DE RESOLUCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS



Fuente: Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública. Julio de 2006.

De la gráfica, se desprende que de 1104 quejas y denuncias, únicamente 28 fueron turnadas a la Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades, lo que equivale únicamente a que el 2.5 % de las quejas y denuncias, fue motivo de un procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos.

Posteriormente en el informe que se comenta, en el que el Área de Responsabilidades e Inconformidades manifestó:

⁸⁹ Informe que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/sesto_informe_exec.pdf

“Que del 1 de septiembre de 2005 al 31 de agosto de 2006, se atendieron 47 procedimientos administrativos de responsabilidades, de ese total se han resuelto 24 y 23 se encuentran en proceso. Las conductas sancionadas en los expedientes resueltos obedecen fundamentalmente al incumplimiento de los servidores públicos a su obligación de presentar declaración patrimonial, a la prescripción de facultades para sancionar, a la negligencia administrativa, así como a violaciones a las normas y leyes presupuestales. En las 24 resoluciones emitidas durante el lapso que se informa, se sancionó a 20 servidores públicos y cinco fueron absueltos. Las sanciones impuestas fueron: 17 amonestaciones privadas, dos suspensiones en sueldo y funciones y una inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público”⁹⁰.

b) Del segundo informe de labores de la Secretaría de la Función Pública, específicamente en el Apartado de Contraloría Interna, incisos, Quejas y Denuncias, Responsabilidades e Inconformidades, página 163 y 164, “la Secretaría de la Función Pública, informa de los resultados del área de quejas y denuncias de su Contraloría Interna”⁹¹, siendo los siguientes:

QUEJAS Y DENUNCIAS

En el periodo comprendido de septiembre de 2007 a junio de 2008 la Contraloría Interna recibió un total de 766 quejas y denuncias por presunto incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos; las cuales, sumadas a las 487 que se encontraban en trámite al 31 de agosto de 2007, recibidas en ejercicios anteriores, dan una suma total de 1253, quejas y denuncias para ser atendidas y resueltas.

- Del total de asuntos que se encontraban en trámite, se concluyeron 876, que representa el 70% del total de quejas y denuncias pendientes de resolver. La resolución de los asuntos atendiendo al tipo de conclusión se refleja de la siguiente manera:

⁹⁰ Idem.

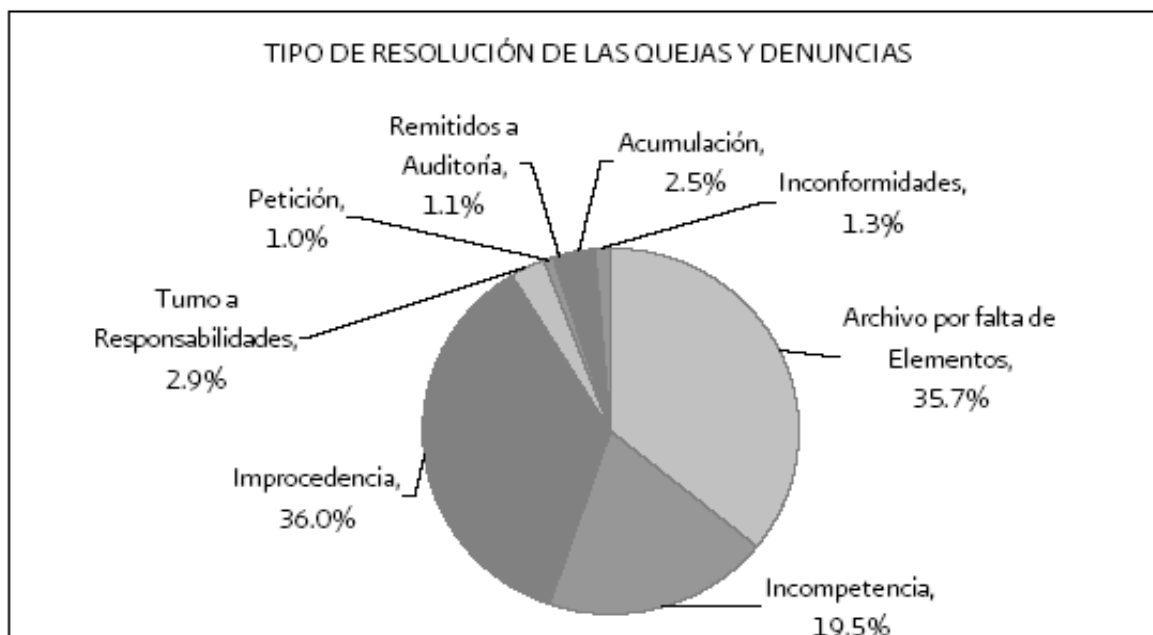
⁹¹ El cual puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/Segundo_informe_delabores.pdf

De igual forma, se informa de cómo concluyeron las denuncias y quejas presentadas en la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, a través de la siguiente gráfica:

| TIPOS Y NUMERO DE RESOLUCIÓN DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS ⁹² | |
|--|-----|
| ARCHIVO POR FALTA DE ELEMENTOS | 313 |
| TURNOS A RESPONSABILIDADES | 25 |

Ahora bien, de la anterior gráfica, emana "...que del 100% de quejas y denuncias, recibidas en la Contraloría Interna, únicamente el 2.9% fue turnado al área de responsabilidades, es decir, únicamente se turnaron 25 expedientes para iniciarse procedimientos administrativos de responsabilidades de servidores públicos; de lo anterior se desprende que la gran mayoría de las quejas y denuncias, son improcedentes o archivadas por falta de elementos o la autoridad es incompetente, esto es 315 expedientes, son resueltas como improcedentes, que equivale al 36% del universo de quejas y denuncias, 313 son archivadas por falta de elementos (lo que equivale a que no existe una investigación sustentable para iniciar procedimientos administrativos de responsabilidades de servidores públicos), que equivale al 35.7% del universo de quejas y denuncias, y 171 son archivadas por no ser la autoridad competente la Contraloría Interna, lo que equivale a 19.5% del universo de quejas y denuncias.⁹² Lo anterior, se ejemplifica en la siguiente gráfica:

⁹² Idem.



Asimismo, en éste Segundo Informe, se señala que el Área de Responsabilidades e Inconformidades de la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, manifestó que "...se iniciaron 58 procedimientos administrativos de responsabilidad de los servidores públicos, más 28 que se encontraban en trámite, lo que equivale a un total de 86 procedimientos administrativos. De los cuales se concluyeron 36, quedando pendientes 50. Las conductas sancionadas fueron principalmente: el incumplimiento a la obligación de presentar declaración patrimonial, a la prescripción de facultades para sancionar, a la negligencia administrativa, así como violaciones a las normas y a las leyes presupuestales.

De las 36 resoluciones emitidas, se sancionó a 29 servidores públicos y 19 fueron absueltos. Las sanciones impuestas consistieron en: 6 inhabilitaciones, de las cuales 3 fueron mayores a 10 años, más la imposición de sanción económica; así mismo se suspendió en sus labores a 8 servidores

públicos y se aplicaron 12 amonestaciones privadas y 3 amonestaciones públicas”⁹³.

De los anteriores resultados, se observa que la Contraloría Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su área de Responsabilidades, instruyó en el período de septiembre de 2007 a julio de 2008, 86 procedimientos administrativos de responsabilidades de servidores públicos, de los cuales en ese período se resolvieron únicamente 36, señalando únicamente que se sancionaron 29 servidores públicos y 19 se absolvieron, resultado que deriva, de la consideración que en un procedimientos administrativo de responsabilidad de servidores públicos, puede substanciarse las conductas irregulares de uno o varios servidores públicos.

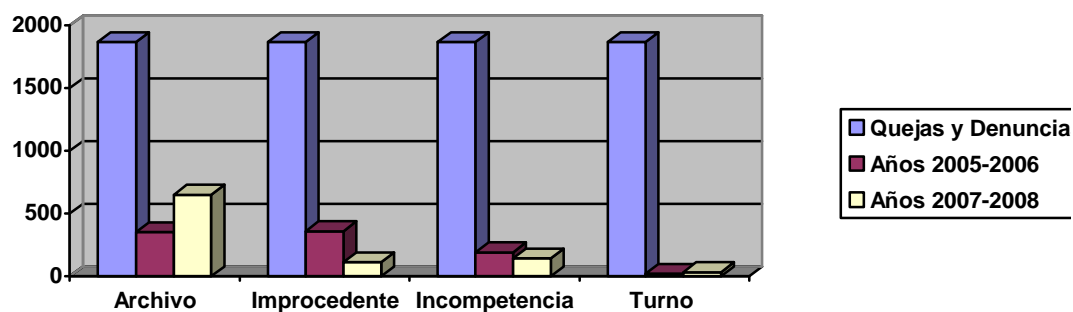
Cabe resaltar que en el informe se omite si las 36 resoluciones que se señalan fueron impugnadas, los medios utilizados para dicha impugnación, así como los resultados de los recursos con los que se combatieron o simplemente si fueron o no combatidas, únicamente se manifiesta que en cumplimiento a resoluciones de órganos jurisdiccionales, se han emitido 4 resoluciones administrativas por las cuales se confirma la sanción impuesta a los promoventes de los juicios respectivos, sin especificar sí las resoluciones emitidas por dicha autoridad, al día de hoy se encuentran confirmadas o fueron modificadas o revocadas, pero aún así, de los dos informes antes citados, podemos hacer las siguientes conclusiones:

- 1) De un promedio de más de mil quejas y denuncias, entre un 35.7% y un 65.5% se archivaron por falta de elementos.

⁹³ Idem.

- 2) De un promedio de más de mil quejas y denuncias, entre un 36.0% y 11.1%, se declararon improcedentes.
- 3) De un promedio de más de mil quejas y denuncias, entre un 19.5% y 14.0% de ellas, la autoridad investigadora se declaró incompetente.
- 4) De un promedio de más de mil quejas y denuncias, únicamente entre el 2% y 3% de ellas, llegan ser consideradas posibles conductas irregulares de los servidores públicos, por lo que son canalizadas al Área de Responsabilidades para su sustanciación, a través del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, lo que consideramos un promedio muy bajo para la cantidad de quejas y denuncias que se presentan.

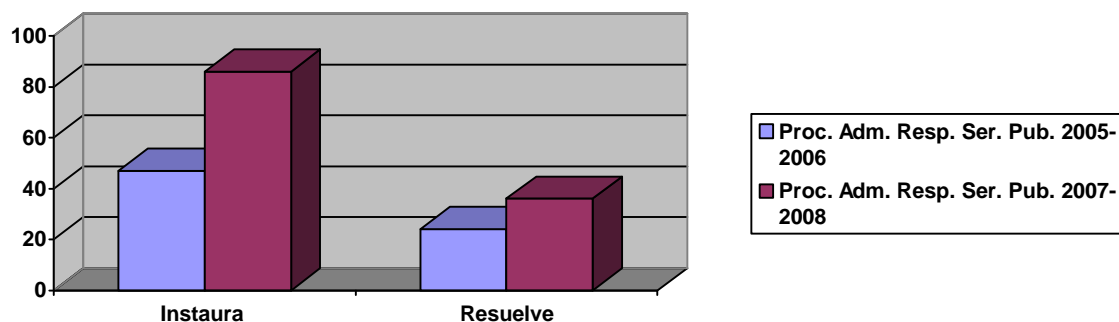
Los anteriores cuatro puntos se ejemplifican en la siguiente gráfica:



Se atienden en promedio entre 47 y 86 Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos, es decir, menos de 100 expedientes anuales.

- 5) Se resuelven en promedio 24 y 36 Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos, es decir, menos de la

mitad de los expedientes que se tramitan anualmente. Este punto y el anterior, se ejemplifican en la siguiente gráfica:



6) Las conductas irregulares por las que se sanciona a los servidores públicos son:

- Incumplimiento a la obligación de presentar declaración patrimonial.
- Prescripción de facultades para sancionar.
- Negligencia administrativa
- Violaciones a las normas y leyes presupuestales.

7) Se sancionan entre 20 y 29 servidores públicos, de los que se les inicia Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos.

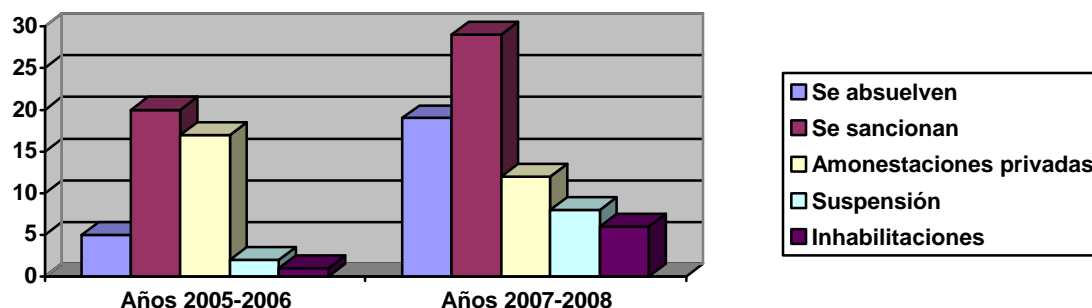
8) Se absuelven de responsabilidad administrativa entre 5 y 19 servidores públicos.

9) Se sanciona entre 17 y 12 amonestaciones privadas, es decir, la mayoría de las sanciones que impone la Contraloría Interna de la Secretaría, en su Procedimiento Administrativo de Responsabilidades

de Servidores Públicos son amonestaciones privadas. Siendo muy eventual, la amonestación pública. Suponemos que esta sanción se aplica a los servidores públicos que incumplen con su declaración patrimonial, la cual consideramos como una conducta irregular leve.

- 10) Se sanciona entre 2 y 8 servidores públicos con suspensión.
- 11) Se sanciona entre 1 y 6 inhabilitaciones para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- 12) Es muy poco frecuente las sanciones económicas.

Los anteriores cuatro puntos se ejemplifican en la siguiente gráfica:



De lo anterior, señalaremos que los resultados que ofrece la Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, son muy pobres, en cuanto al combate a las conductas irregulares de los servidores públicos, que es el principal fin que se persigue con la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que las conductas irregulares por las que se sanciona a los servidores públicos,

constituyen faltas leves, ya que la mayoría de las sanciones que impone son amonestaciones privadas.⁹⁴

5.1.2. Órganos Internos de Control, de la Administración Pública Federal.

En este apartado analizaremos los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, los informes y estadísticas de las sanciones impuestas que derivan de los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de conocer su eficacia al ser las autoridades con la facultad de sancionar a los servidores públicos federales, por sus conductas irregulares, por lo que lo dividiremos las gráficas de estadísticas por años, tomando del año 2006 al año 2008 y posteriormente, estadísticas generales del año 1994 al 2006:

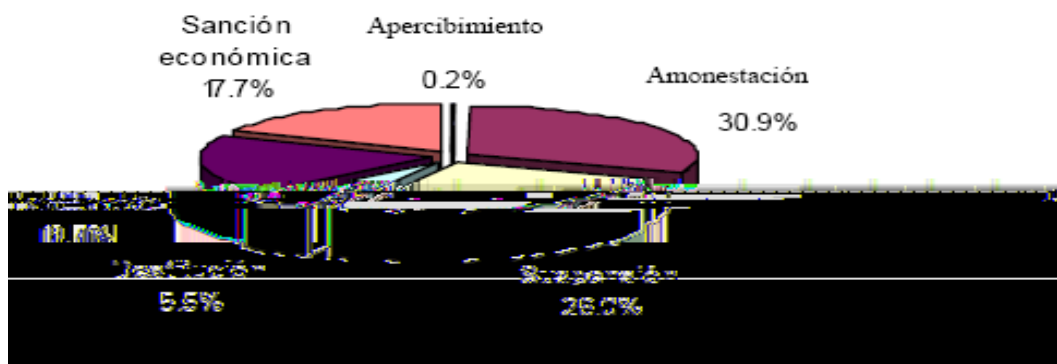
5.1.2.1 Estadísticas del año 2006 a 2008.

a) Año 2006.

En período comprendido de enero a agosto de 2006, se impusieron 3278 sanciones, siendo estas:

⁹⁴ Cfr. "6 Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública". Documento localizado en la siguiente dirección de Internet: <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/informeSFP05.pdf>; y "Segundo Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública. Documento localizado en la siguiente dirección de Internet: http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/Segundo_informe_delabores.pdf

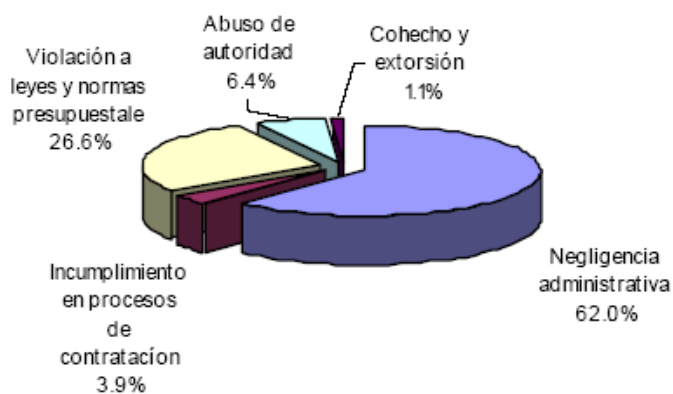
Sanciones impuestas



De las sanciones impuestas, ocho fueron apercibimientos, 1013 amonestaciones, 852 suspensiones, 181 destituciones, 645 inhabilitaciones y 579 sanciones económicas por un monto de 586.5 millones de pesos.

Las 3278 sanciones que se impusieron fueron por las siguientes conductas irregulares:

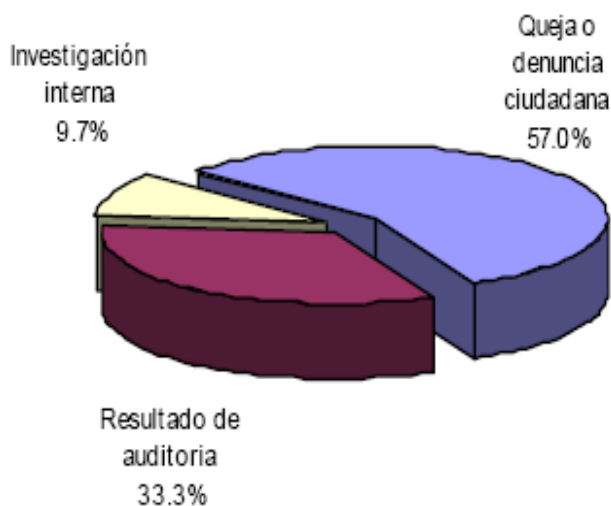
Causas de las Sanciones



De las causas que motivaron la imposición de estas sanciones 2 031 corresponden a negligencia administrativa, 129 derivaron de diversos incumplimientos en los procesos de contratación, 872 por violación a leyes o a la normativa que regula el Presupuesto de Egresos de la Federación, 209 fueron motivadas por abuso de autoridad y 37 fueron consecuencia de actos cohecho y extorsión.

El origen de las sanciones son las siguientes:

Origen de las Sanciones



El origen de las sanciones administrativas aplicadas a servidores públicos, obedece en 1869 casos a una quejas o denuncia ciudadana, 1090 fueron el resultado de una auditoria y 319 surgieron por alguna investigación interna.

b) Años 2007 y 2008.

El segundo informe de labores de la Secretaría de la Función Pública, señala estos años en conjunto, en las siguientes graficas:

CAUSA DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA APF

| Concepto | Datos anuales | | septiembre - agosto | | |
|---|----------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------|
| | Observado 2007 | Estimado 2008 ^{1/} | 2006-2007 | 2007-2008 ^{2/} | Variación % anual |
| Total de sanciones | 6 093 | 8 814 | 6 008 | 7 896 | 31.4 |
| Negligencia administrativa | 3 145 | 2830 | 3 246 | 3 068 | -5.5 |
| Violación a los procedimientos de contratación | 316 | 284 | 282 | 305 | 8.1 |
| Violación de leyes y normatividad presupuestal | 954 | 660 | 1 148 | 653 | -43.1 |
| Abuso de autoridad | 373 | 206 | 319 | 290 | -9 |
| Falta de honestidad | 109 | 112 | 108 | 112 | 3.7 |
| Incumplimiento de la presentación de declaración de situación patrimonial | 962 | 4722 | 646 | 3 468 | 436.8 |
| Otras | 234 | 0 | 259 | 0 | 0 |

1/, Cifras preliminares, datos a junio estimados a diciembre de 2008.

2/ Cifras preliminares, datos a junio estimados a agosto de 2008.

La información es considerada por la fecha de emisión de la resolución.

De la anterior grafica, deriva que en el año 2007, se impusieron 6093 sanciones y en el año 2008 se impusieron 8814, siendo estas:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA APF

| CONCEPTO | DATOS ANUALES | | SEPTIEMBRE - AGOSTO | | |
|-----------------------------------|----------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------|
| | OBSERVADO 2007 | ESTIMADO 2008 ^{1/} | 2006-2007 | 2007-2008 ^{2/} | VARIACIÓN % ANUAL |
| Total de sanciones | 6 093 | 8 814 | 6 008 | 7 896 | 31.4 |
| Apercibimientos ^{3/} | 0 | 0 | 6 | 0 | 0 |
| Amonestaciones | 2 389 | 5 840 | 2 297 | 4 698 | 104.5 |
| Destituciones | 357 | 336 | 342 | 353 | 3.2 |
| Inhabilitaciones | 946 | 832 | 1 037 | 881 | -1.5 |
| Suspensiones | 1 586 | 1 214 | 1 499 | 1 307 | -12.8 |
| Sanciones Económicas | 815 | 592 | 827 | 657 | -20.5 |
| Monto de las sanciones económicas | 2 638 618 | 617 752 | 3 099 287 | 731 569 | -76.4 |
| Servidores públicos sancionados | 4 776 | 7 780 | 4 714 | 6 744 | 43.06 |

1/ Cifras preliminares, datos a junio estimados a diciembre de 2008.

2/ Cifras preliminares, datos a junio estimados a agosto de 2008.

3/ La sanción administrativa de apercibimiento, ya no se encuentra regulada en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que su tendencia será desaparecer.

La información es considerada por la fecha de emisión de la resolución.

El origen de las sanciones son las siguientes:

ORIGEN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE LA APF

| CONCEPTO | Datos anuales | | septiembre - agosto | | |
|----------------------------|----------------|-----------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------|
| | Observado 2007 | Estimado 2008 ^{1/} | 2006-2007 | 2007-2008 ^{2/} | Variación % anual |
| TOTAL DE SANCIONES | 6 093 | 8 814 | 6 008 | 7 896 | 31.4 |
| QUEJA O DENUNCIA CIUDADANA | 3 342 | 2708 | 3 336 | 2 954 | -11.4 |
| RESULTADO DE AUDITORIA | 1 491 | 948 | 1 558 | 1 083 | -30.5 |
| INVESTIGACIÓN INTERNA | 367 | 544 | 502 | 489 | -2.6 |
| RECOMENDACIÓN DE LA CNDH | 9 | 10 | 3 | 11 | 266.7 |
| SITUACIÓN PATRIMONIAL | 846 | 4572 | 571 | 3 328 | 482.8 |
| INCONFORMIDADES OTROS | 32 | 32 | 32 | 31 | -3.2 |
| | 6 | 0 | 6 | 0 | 0 |

1./ Cifras preliminares, datos a junio estimados a diciembre de 2008.

2./ Cifras preliminares, datos a junio estimados a agosto de 2008.

La información es considerada por la fecha de emisión de la resolución.

De las anteriores graficas y estadísticas se desprende que la principal conducta irregular que sancionan los Órganos Internos de Control en la actualidad, es el incumplimiento de la declaración patrimonial, lo que nuestro juicio, es una falta leve que cometen los servidores públicos, y no así un falta grave o gravísima por la cual hubiese que inhabilitarlos o destituirlos, aunado a que con la citada conducta irregular no se combate a la corrupción que existe en nuestro país, ya que consideramos que en muchas ocasiones el que los servidores públicos no presenten su declaración patrimonial en tiempo y forma, obedece más a una falta de cuidado, que ha pretender ocultar un patrimonio obtenido de forma ilícita. ⁹⁵

Ahora bien, es importante sobresaltar que en los informes de labores, no se agregó el número de resoluciones que sancionan, si fueron impugnadas o no, que son los datos estadísticos que son de mayor trascendencia en el presente trabajo de investigación.

⁹⁵ Idem.

5.1.2.2 Estadísticas generales del año 1994 al 2006.

En esta primera grafica, observamos el número de servidores públicos sancionados por año, desde el 2000 hasta agosto de 2006, así como el número sanciones administrativas impuestas, números que varían, ya que aun mismo servidor público se le puede imponer dos sanciones, como es una inhabilitación y sanción económica.

Sanciones Administrativas de la APF, 2000-2006

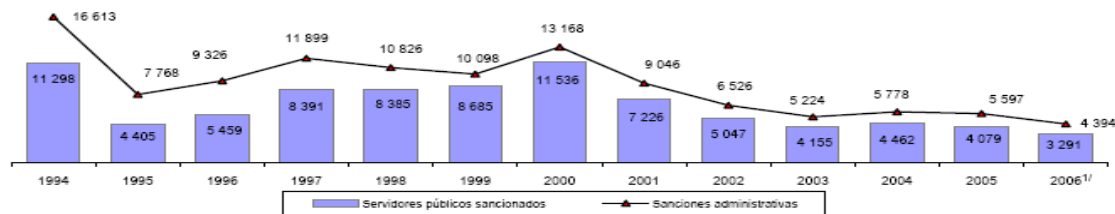
| Concepto | Datos anuales | | | | | | Enero-agosto | | | Variación % anual |
|---|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|-------------------|
| | Observado | | | | | | Meta 2006 | 2005 | 2006 ^{p/} | |
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | | | | |
| Total de sanciones administrativas | 13 168 | 7 996 | 6 526 | 5 224 | 5 778 | 5 597 | 5000 | 3 535 | 3 278 | -7.3 |
| Apercibimiento | 5 651 | 1 606 | 354 | 266 | 194 | 72 | 50 | 59 | 8 | -86.4 |
| Amonestación | 2 075 | 1 679 | 1 918 | 1 578 | 1 579 | 1 622 | 1 500 | 1 026 | 1 013 | -1.3 |
| Suspensión | 1 345 | 1 156 | 1 315 | 1 072 | 1 183 | 1 093 | 1 100 | 710 | 852 | 20 |
| Destitución | 957 | 780 | 537 | 307 | 313 | 398 | 250 | 221 | 181 | -18.1 |
| Inhabilitación | 1 939 | 1 786 | 1 439 | 1 155 | 1 437 | 1 303 | 1 200 | 823 | 645 | -21.6 |
| Económicas | 1 201 | 989 | 963 | 846 | 1 072 | 1 109 | 900 | 696 | 579 | -16.8 |
| Servidores públicos sancionados | 11 536 | 6 379 | 5 047 | 4 155 | 4 462 | 4 079 | 4 000 | 2 613 | 2 455 | -6.0 |

p/ Cifras preliminares datos de enero a julio estimados a agosto de 2006.

FUENTE: Secretaría de la Función pública.

En la siguiente grafica, observamos el número de sanciones administrativas impuestas y el número de servidores públicos sancionados de 1994 a 2006.

Sanciones administrativas impuestas y servidores públicos sancionados, 1994-2006
(Número)



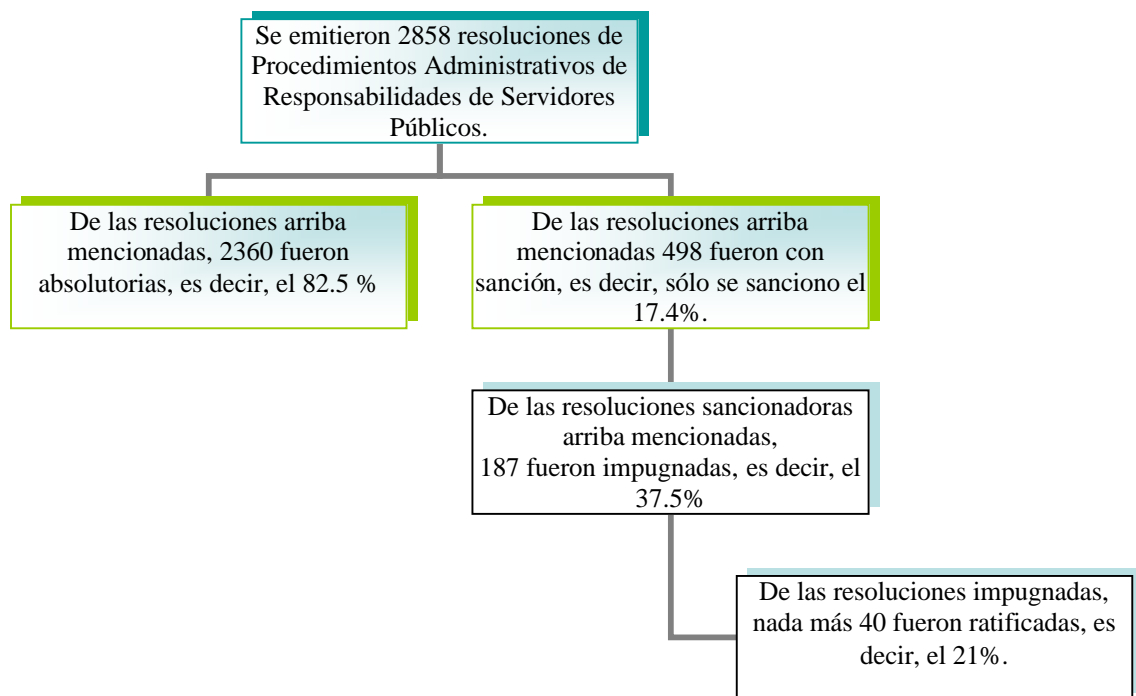
1/ Cifras estimadas al periodo enero-noviembre.

FUENTE: Secretaría de la Función Pública.

- De 2001 a noviembre de 2006 se aplicaron 36 565 sanciones administrativas a 27 424 servidores públicos, cifras inferiores en 42 y 41.5 por ciento, respectivamente, con relación al periodo de 1995-2000, como resultado de las acciones emprendidas para abatir y prevenir actos irregulares en la función pública.

- En el mismo periodo los órganos internos de control emitieron 2 858 resoluciones, de las cuales 498 fueron con sanción y 2 360 absolutorias. Además se presentaron 187 recursos de impugnación sobre las resoluciones con sanción, de éstas 40 se ratificaron las resoluciones que emitieron los OIC por la autoridad ante la cual se presentó el recurso de impugnación.

El anterior dato, cobra gran importancia en el presente trabajo de investigación, ya que nos permite ver los parámetros de las resoluciones que emiten los órganos internos de control, por lo que nos permitimos hacer la siguiente grafica, que contempla las resoluciones dictadas por los Organos Internos de Control, del año 2001 a noviembre de 2006:



La anterior grafica cobra gran importancia en nuestro trabajo de investigación, ya que equivale, a que del universo de 2858 resoluciones que emitieron los Organos Internos de Control (100%), 2360 fueran declaradas absolutorias (82.5%) y sólo 498 (17.4) fueron sancionadoras.

Ahora bien, de esas 498 resoluciones sancionadoras (100%), 187 fueron impugnadas (37.5%) y 311 no fueron recurridas (62.4%).

De igual forma, de esas 187 sanciones que fueron impugnadas (100%), 40 fueron ratificadas (21.3%) y 147 fueron modificadas o revocadas (78.6%).

Por lo que se concluye, que sin saber exactamente el número de quejas y denuncias que dieron origen a las 2858 resoluciones emitidas por los Organos Internos de Control, y partiendo de esta base, se dan las siguientes cifras:

- Ø Sólo el 1.3% de las resoluciones sancionadoras emitidas en los Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos que emitieron los órganos Internos de Control de la Administración Público Federal en los años 2000 a 2006, SON CONFIRMADAS DESPUES DE HABER SIDO RECURRIDAS.
- Ø Sólo el 10.8% de las resoluciones sancionadoras emitidas en los Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos que emitieron los órganos Internos de Control de la Administración Público Federal en los años 2000 a 2006, CAUSAN ESTADO POR NO SER RECURRIDAS.
- Ø De ambas cifras, se desprende que sólo el 12.2% de las resoluciones sancionadoras emitidas en los Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos que emitieron los órganos Internos de Control de la Administración Público Federal en los años 2000 a 2006, SON RESOLUCIONES SANCIONADORAS QUE CAUSARAN ESTADO.

En ese tenor, con apoyo a los informes y estadísticas antes citados, es que consideramos que se da la ineficacia de los órganos internos de control y de la Contraloría Interna, como autoridades investigadoras, sustanciadoras,

resolutoras y sancionadoras del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración pública Federal. Ya que dichas autoridades, cuentan con una gran cantidad de recursos: humanos, financieros, tecnológicos, de conocimientos, logísticos, para alcanzar su meta, que es el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal; sin embargo, por más que se esfuerzan no logran alcanzar sus objetivos. Toda vez que, del universo de quejas y denuncias que se investigan, sólo entre el 2% y 3% aproximadamente se inician como Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos.

De los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos, que se sustancian, sólo se resuelven con sanción únicamente 17.4 % aproximadamente.

Y de las resoluciones sancionadoras emitidas, sólo el 12.2% aproximadamente causaran estado.

Lo que confirma, que la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, son ineficaces para sancionar a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por responsabilidades administrativas.

5.2. Resultados de los Informes y Estadísticas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de procedimientos administrativos de responsabilidades de servidores públicos.

Para el estudio y análisis del presente inciso, nos auxiliaremos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien a través de su espacio WEB⁹⁶, público sus informes y estadísticas, de los que revisaremos los siguientes:

Informe de Actividades 2007⁹⁷

Informe de Actividades 2006⁹⁸

Gráficas Informe de Actividades 2006⁹⁹

Informe de Actividades 2005¹⁰⁰

Informe de Actividades 2004¹⁰¹

Obteniéndose los siguientes datos y estadísticas:

⁹⁶ Los cuales pueden ser consultados en la página del Internet: www.tff.gob.mx/

⁹⁷ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/vari0s/Info_presidencia_2007.pdf

⁹⁸ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/vari0s/InfAct06.htm

⁹⁹ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/vari0s/Graficas2006.pdf

¹⁰⁰ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/vari0s/InfAct05.htm

¹⁰¹ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/vari0s/InfAct.htm

A) INFORME DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2004.

El Tribunal durante el período de este informe, "...recibió en sus Salas Regionales 128,874 demandas, de las cuales 38,524 corresponden a las metropolitanas y 90,350 a las foráneas. En el ejercicio 2003 se recibieron 89,386, lo que refleja un incremento de 39,488 demandas con respecto al año anterior y representa un aumento del 44.17%"¹⁰².

El interés controvertido en las demandas recibidas en el período que se informa asciende a la cantidad de \$93,622'797,019.67 (NOVENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS VEINTIDÓS MILLONES, SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DIECINUEVE PESOS 67/100 MONEDA NACIONAL), más \$2,230'022,972.59 (DOS MIL DOSCIENTOS TREINTA MILLONES, VEINTIDÓS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS 59/100 MONEDA NACIONAL), que corresponden a demandas pendientes de radicar debido a incidentes de incompetencia, lo cual arroja un gran total de \$95,852'819,992.26 (NOVENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES, OCHOCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS 26/100 MONEDA NACIONAL), de los cuales \$75,903'723,248.44 (SETENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS TRES MILLONES, SETECIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS 44/100 MONEDA NACIONAL) se refieren a crédito fiscal determinado, \$3,694'522,776.81 (TRES MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES, QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL SETECIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS 81/100 MONEDA NACIONAL) a devoluciones y \$16,254'573,967.01 (DIECISÉIS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES, QUINIENTOS SETENTA

¹⁰² Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/varios/InfAct.htm

Y TRES MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS 01/100 MONEDA NACIONAL) a otras materias.

Por lo que se refiere a los asuntos resueltos y dados de baja en el ejercicio 2004, por las Salas Regionales del Tribunal ascienden a un total de 117,442, correspondiendo a las Salas metropolitanas 34,062 y a las Salas foráneas 83,380. Durante el año 2003, las Salas Regionales resolvieron y dieron de baja un total de 87,249 asuntos, de los cuales 27,788 correspondieron a las Salas metropolitanas y 59,461 a las Salas foráneas.

Las cifras anteriores nos muestran un aumento del 36.96% de asuntos resueltos y dados de baja, que refleja el esfuerzo adicional llevado a cabo por el mismo personal profesional y administrativo que presta sus servicios en el Tribunal, en relación al año pasado.

Se pone de relieve el hecho de que de las sentencias emitidas, las impugnaciones ante el Poder Judicial de la Federación en vía de amparo o revisión fiscal, en el período que se informa, fueron 27,723; en tanto que las ejecutorias emitidas en el año fueron 15,648 y sólo 4,986 generaron modificación a las resoluciones.

En materia presupuestal, en 2003, se remitió a la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Tribunal para el ejercicio fiscal 2004, mismo que fue aprobado por la H. Cámara de Diputados por la cantidad de \$783'589,490.00(SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES, QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTAPESOS00/100 MONEDA NACIONAL)¹⁰³.

¹⁰³ Idem

PRESUPUESTO DE EGRESOS 2004

(miles de pesos)

| Capítulo de Gasto | Solicitado ante la SHCP | Autorizado por la H. Cámara de Diputados |
|----------------------------|----------------------------|--|
| Asignación Original | 818 116.5 | 783 589.5 |
| Servicios Personales | 689 953.3 | 676 215.5 |
| Gasto Corriente | 685 963.8 | 672 226.0 |
| Paquete Salarial | 3 989.5 | 3 989.5 |
| Materiales y Suministros | 14 783.2 | 9 700.7 |
| Servicios Generales | 113 380.0 | 97 673.3 |
| Bienes Muebles e Inmuebles | 0.0 | 0.0 |

Fuente : Dirección General de Programación y Presupuesto

B) INFORME DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2005.

Durante el período de este informe "...se recibieron en las Salas Regionales del Tribunal 137,245 demandas, de las cuales 41,182 corresponden a las Salas Regionales Metropolitanas y 96,063 a las Salas Regionales Foráneas. En tanto que en el ejercicio 2004 se recibieron 128,874, lo que refleja un incremento en el período que se informa de 8,371 demandas con respecto al año anterior y representa un aumento del 6.49%"¹⁰⁴.

El interés controvertido en las demandas recibidas en el período que se informa asciende a la cantidad de \$95,526'206,609.60 (NOVENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTISÉIS MILLONES, DOSCIENTOS SEIS MIL

¹⁰⁴ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/vari0s/InfAct05.htm

SEISCIENTOS NUEVE PESOS 60/100 MONEDA NACIONAL), más \$32,340'938,041.84 (TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA MILLONES, NOVECIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUARENTA Y UN PESOS 84/100 MONEDA NACIONAL), que corresponden a demandas pendientes de radicar debido a incidentes de incompetencia, lo cual arroja un gran total de \$127,867'144,651.44 (CIENTO VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES, CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS 44/100 MONEDA NACIONAL), de los cuales \$61,924'745,897.84 (SESENTA Y UN MIL NOVECIENTOS VEINTICUATRO MILLONES, SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS 84/100 MONEDA NACIONAL) se refieren a crédito fiscal determinado, \$1,968'284,393.28 (MIL NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES, DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS 28/100 MONEDA NACIONAL) a devoluciones y \$31,633'176,318.48 (TREINTA Y UN MIL SEISCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES, CIENTO SETENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS 48/100 MONEDA NACIONAL) a otras materias.

Los asuntos resueltos y dados de baja en el ejercicio de 2005, por las Salas Regionales del Tribunal ascienden a un total de 123,753, de los cuales corresponden a las Metropolitanas 34,556 y a las foráneas 89,197, representando estas cifras un aumento del 5.37% en comparación con el ejercicio de 2004, en donde se resolvieron y dieron de baja 117,442 asuntos de las Salas Regionales, de los cuales 34,062 correspondieron a las Metropolitanas y 83,380 a las foráneas, lo cual es altamente significativo si se considera que la capacidad de resolución al año 2004 se consideró extraordinaria y al tope de los límites de la capacidad humana y material de este Tribunal.

Así, queda de manifiesto el esfuerzo máximo que ha sido necesario sostener, bajo condiciones de extrema presión por parte de todo el personal, tanto profesional como administrativo, en aras del cumplimiento del deber y del compromiso ilimitado del que ha hecho gala en los últimos años, con cargas de trabajo exorbitantes.

Sobre el particular es de destacar que del total de las sentencias emitidas (76,507), sólo se impugnaron en vía de amparo o revisión fiscal, ante el Poder Judicial de la Federación, 32,381, esto es, se controvertió un 42.32%, en tanto que las ejecutorias emitidas en el año, independientemente de la fecha de su interposición, esto es, de este ejercicio o de anteriores, fueron 21,577 de las que sólo 6,732 generaron modificación a las resoluciones.

En este orden de ideas, es de concluir que en el periodo de este Informe, habiendo ingresado 137,245 demandas, se resolvieron por el Tribunal en sus tres niveles, entre sentencias de fondo, sobreseimientos y desechamientos, esto es sin contar incidentes de incompetencia, excusas, recusaciones y otras bajas, un total de 105,685 asuntos, que representa un 77% de lo ingresado¹⁰⁵.

PRESUPUESTO DE EGRESOS 2005

(millones de pesos)

**Capítulo de Gasto Techo autorizado por la SHCP Autorizado por la H.
Cámara de Diputados**

Asignación Original 894.8 1,068.4

Servicios Personales 763.7 860.7

Gasto Corriente 763.7 857.6

Paquete Salarial 0.0 3.1

¹⁰⁵ Idem.

Materiales y Suministros 14.1 16.9

Servicios Generales 113.1 145.9

Bienes Muebles e Inmuebles 0.0 41.0

Otros de Gasto Corriente 3.9 3.9

Fuente : Dirección General de Programación y Presupuesto

C) INFORME DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2006.

El estado que guarda este Órgano Jurisdiccional en relación con los juicios que se promueven ante sus Salas Regionales, "...con base en cifras reales de enero a octubre del presente año y proyectadas por todo el año"¹⁰⁶, es el siguiente:

En el 2006 se ingresaron 232,555 asuntos, entre demandas, expedientes dados de alta y otros trámites que no generan alta de expedientes, lo que representa un decremento del 3.6%, en comparación con el 2005. De tales asuntos, el 31% pertenece a la Salas Regionales Metropolitanas y el 69% a las Salas Regionales foráneas.

Cabe señalar que de acuerdo a las demandas que ingresan a las Salas Regionales, el promedio anual de asuntos por cada una es de 3,021, sin embargo, existen Salas que rebasan dicho promedio, como la del Noroeste I que superó las 10 mil demandas en el año, asimismo la del Norte Centro I, las Hidalgo-México, las del Noreste, las Metropolitanas y la del Centro II, que se aproximan a las 4 mil demandas.

¹⁰⁶ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/variados/Graficas2006.pdf

Se concluyeron 211,614 asuntos, entre sentencias emitidas, expedientes dados de baja y otros trámites que finalizan pero no generan baja de expedientes, esto es, hubo un incremento general del 4.7% en comparación con el año pasado. De los mencionados asuntos concluidos, el 27% corresponde a las Salas Regionales Metropolitanas y el 73% restante a las Salas Regionales foráneas.

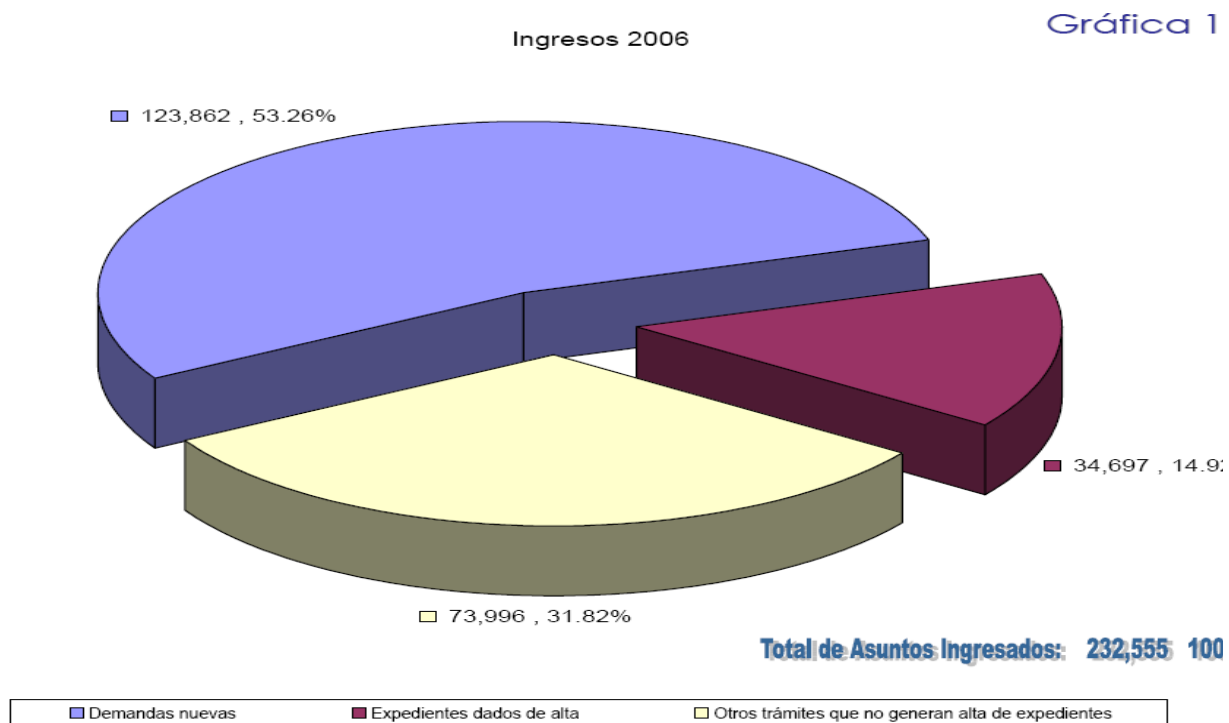
Los datos anteriores arrojan una productividad de las Salas Regionales Metropolitanas del 79.1% y de las Salas Regionales foráneas del 96.3%; lo que representa un incremento, respecto del año anterior, del 0.7% y 10.1%, respectivamente.

De las sentencias emitidas por las Salas Regionales se impugnaron, vía amparo o revisión fiscal, el 42% en las Metropolitanas y el 31% en las foráneas. Al resolverse los citados medios de defensa, en el 14% de los casos se revocaron las sentencias de las Salas Regionales Metropolitanas y en relación con las foráneas el 9%.

II. INDICADORES GENERALES DEL TRIBUNAL

A continuación me referiré al estado que guarda el Tribunal en relación con los juicios promovidos ante las diferentes Salas Regionales que lo integran, para lo que se tomaron como base cifras reales de enero a octubre, proyectadas por todo el año. Cabe precisar que la cifra relativa al inventario actual, se conforma de los ingresos correspondientes al 2006, más el inventario inicial.

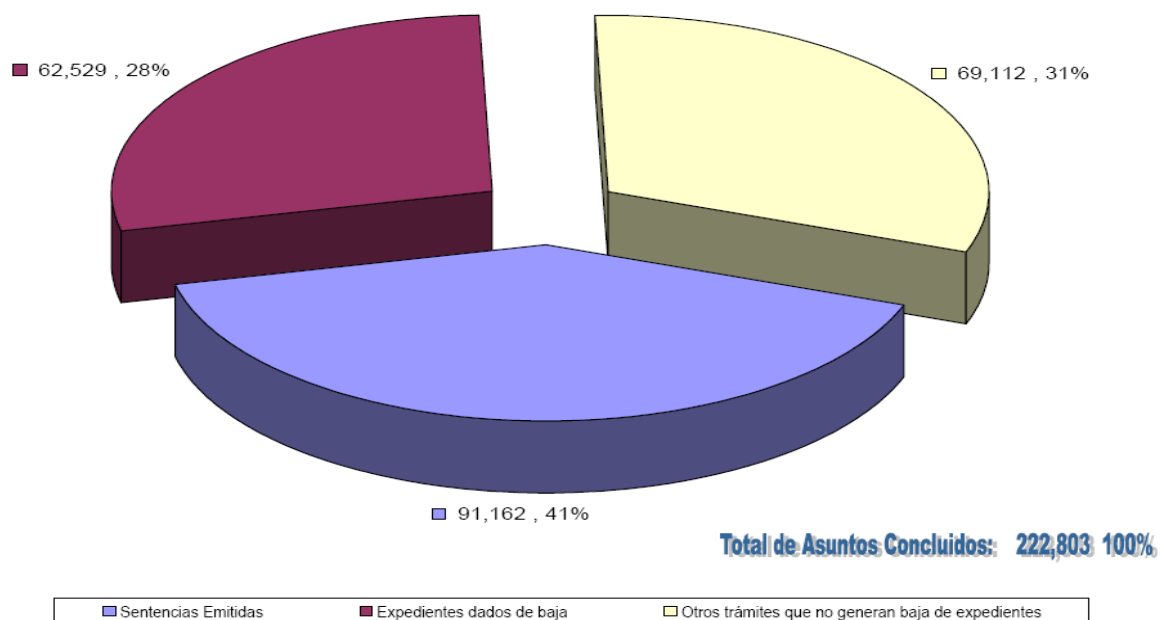
El 2006 inició con un inventario de 155,463 asuntos y en el transcurso del año ingresaron 232,555, lo que da un total de 388,018; esto representa un incremento del 8.5%, respecto del 2005. El 53.26% son demandas nuevas, el 14.92% son expedientes dados de alta y el 31.82% son otros trámites que no generan alta de expedientes (ver gráfica 1).



Se concluyeron 222,803 asuntos, lo que representa un incremento en productividad del 4.7% en comparación con el año pasado. De tales asuntos, el 41% son sentencias emitidas, el 28% son expedientes dados de baja y el 31% corresponden a otros trámites que no generan baja de expedientes (ver gráfica 2).

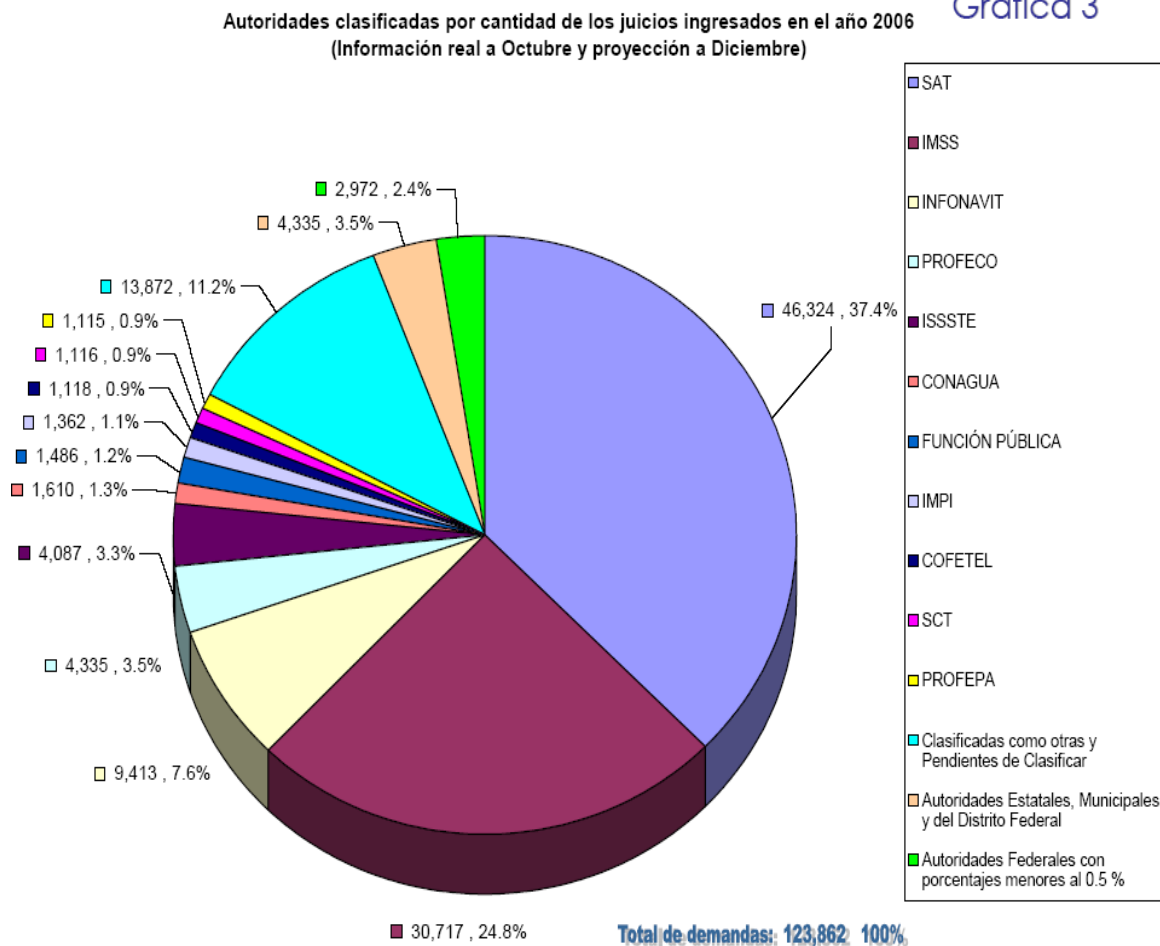
Asuntos Concluidos 2006

Gráfica 2



En las demandas ingresadas durante el 2006, sin tomar en cuenta el inventario inicial, figuraron como principales autoridades demandadas: el Servicio de Administración Tributaria con 37.4%, el Instituto Mexicano del Seguro Social con 24.8%, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con 7.6%, la Procuraduría Federal del Consumidor con 3.5% y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado con 3.3% (ver gráfica 3).

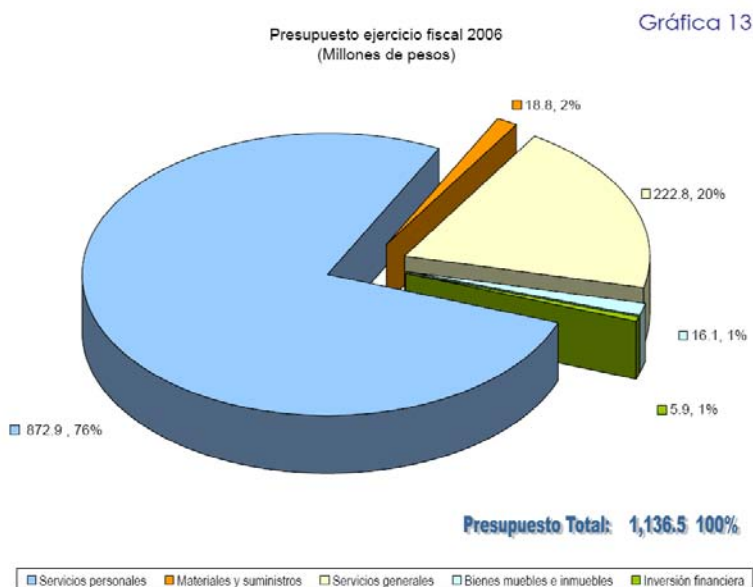
Gráfica 3



Asimismo, los juicios promovidos ante este Tribunal hasta octubre del presente año, tomando en cuenta el inventario inicial, representaron un interés económico en litigio de \$287,635'079,914.03 (doscientos ochenta y siete mil seiscientos treinta y cinco millones setenta y nueve mil novecientos catorce pesos 03/100 M.N.), lo que representa un incremento del 39% en comparación con el 2005. De dicho monto, ha sido resuelto en juicio un interés económico de \$45,365'089,749.29 (cuarenta y cinco mil trescientos sesenta y cinco millones ochenta y nueve mil setecientos cuarenta y nueve pesos 29/100 M.N.), esto es, el 16% de la cuantía total.

De los juicios instruidos por el Tribunal, el 41.5% corresponde a expedientes en los que no se puede determinar la cuantía, 13.3% de 1 a 2,500 pesos; 11.3% de 2,501 a 10 mil pesos, 7.2% de 10,001 a 25 mil pesos, 5.3% de 25,001 a 50 mil pesos, 5.1% de 50,001 a 100 mil pesos, 8.3% de 100,001 a 500 mil pesos, 4.3% de 500,001 a 2 millones de pesos, 2.9% de 2'000,001 a 15 millones de pesos, 0.5% de 15'000,001 a 50 millones de pesos, 0.2% de 50'000,001 a 100 millones y 0.1% de más de 100 millones. Lo que ilustra que la justicia fiscal y administrativa cubre todos los segmentos de la actividad económica.

Ahora bien, del total de 91,162 sentencias emitidas por el Tribunal, fueron impugnadas vía juicios de amparo y resueltos por el Poder Judicial de la Federación el 5%, concediéndose el amparo sólo en el 2% de los casos. De igual forma, el 5% del total se controvirtieron vía recursos de revisión fiscal y resueltos por el propio Poder Judicial y únicamente en el 1% de los casos se revocaron las sentencias del Tribunal.¹⁰⁷



¹⁰⁷ Idem.

D) INFORME DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2007.

El presente informe, cobra gran realce para el nuestro trabajo de investigación, ya que aporta datos estadísticos e informes relevantes respecto a como se pretende dirigir el nuevo régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, al otorgarle la facultad sancionadora (conforme a la reforma del artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como las modificaciones a la Ley Organica Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para instruir los Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos. Manifiesta el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹⁰⁸, lo siguiente:

1.2 Repercusiones a partir de la promulgación de la Nueva Ley Orgánica del Tribunal

Como Usted sabe señor Presidente, porque revisa minuciosamente las leyes que promulga, las implicaciones del nuevo ordenamiento son:

A. Ampliación del Pleno de la Sala Superior para componerse de trece Magistrados:

- Once tendrán funciones jurisdiccionales
- Dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración.

D. Facultad de especializar Salas por materia (Artículo 33)

- a) Posibilidad de crear seis Salas Especializadas en la imposición de sanciones a los Servidores Públicos.

¹⁰⁸ Documento que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: www.tff.gob.mx/variados/Info_presidencia_2007.pdf

De este primer apartado se desprende la necesidad de crear 6 Salas Especializadas en la imposición de sanciones a los servidores públicos, ello con el fin de afrontar con la mejor eficiencia la nueva facultad de sanción de los mismos.

Con motivo, de esta nueva facultad sancionadora, también solicita el Presidente del Tribunal, un presupuesto Adicional para el ejercicio del año 2008, el cual básicamente es para las 6 nuevas salas, para tener recursos materiales, humanos, técnicos, para el funcionamiento. Presupuesto que llega a la cantidad de \$ 119,475,151.43 (Ciento diecinueve millones cuatrocientos setenta y cinco mil ciento cincuenta y un pesos 43/100 m.n.).

I. Presupuesto Adicional requerido en el 2008 a la

| Concepto | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------------------------|------------------------|
| Salarios del personal, Junta de Gobierno y Administración | | | | | | | | | | | | | \$ 20,881,469.07 | Salario de Gobierno |
| | | | | | | | | | | | | | \$2,088,146.91 mensual | de Gobierno |
| Salarios de Operación Junta de Gobierno y Administración | | | | | | | | | | | | | \$ 1,176,739.50 | Costos de Operación |
| | | | | | | | | | | | | | \$ 117,673.75 mensual | de Operación |
| Salarios del personal, 6 Salas Especiales | | | | | | | | | | | | | \$ 57,891,635.28 | Salarios Especiales |
| | | | | | | | | | | | | | \$ 1,978,327.06 mensual | de Salarios Especiales |
| Salarios de Operación, 6 Salas Especiales | | | | | | | | | | | | | \$ 5,269,619.57 | Costos de Operación |
| | | | | | | | | | | | | | \$ 1,053,963.83 mensual | de Salarios Especiales |
| Salarios de Operación, 6 Salas Especiales | | | | | | | | | | | | | \$ 26,263,125.00 | Costos de Operación |
| | | | | | | | | | | | | | \$375,187.50 mensual | de Salarios Especiales |
| Salarios del personal, 6 Salas Especiales | | | | | | | | | | | | | \$ 2,434,077.50 | Salarios Especiales |
| | | | | | | | | | | | | | \$ 243,407.75 mensual | de Salarios Especiales |
| Salarios de Operación, 6 Salas Especiales | | | | | | | | | | | | | \$ 6,356,232.32 | Costos de Operación |
| | | | | | | | | | | | | | \$ 635,623.23 mensual | de Salarios Especiales |
| TOTAL | | | | | | | | | | | | | \$ 119,475,151.43 | |

La anterior cantidad, resulta a todas luces exorbitante para el erario federal, toda vez que como se ha indicado anteriormente el presupuesto anual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siempre ha sido menor a lo solicitado habitualmente en su presupuesto anuales. Como se corrobora con el siguiente recuadro:

Presupuesto 2008 *

| | |
|--|-------------------------|
| Proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación | \$ 1'355,057,700 |
| Reducción efectuada por la Cámara de Diputados al Presupuesto (-7.7%) | \$ 104,300,000 |
| Presupuesto Aprobado para 2008 | \$ 1'250,757,700 |

Presupuesto 2007

| | |
|---|-------------------------|
| Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobado (9.3% menor al de 2006). | \$ 1'031,780,128 |
| Reasignación Presupuestal (por Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria). | \$ 197,000,000 |
| Asignación Final para 2007 | \$ 1'228,780,128 |

| | |
|------------------------------------|----------------------|
| Incremento 2007-2008 (1.8%) | \$ 21,977,572 |
|------------------------------------|----------------------|

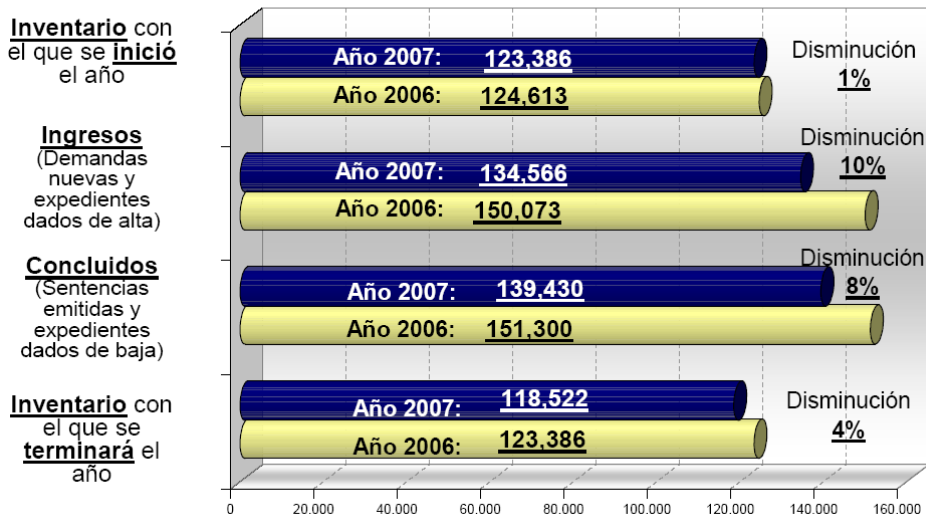
20

Es importante sobresaltar que, el legislador no contemplo al conferir la potestad sancionadora a este Tribunal, que con los recursos humanos y materiales con los que actualmente cuenta, son insuficientes para afrontar la nueva competencia. Ello atiende, a que a los siguientes indicadores:

1.1 Indicadores Generales

*

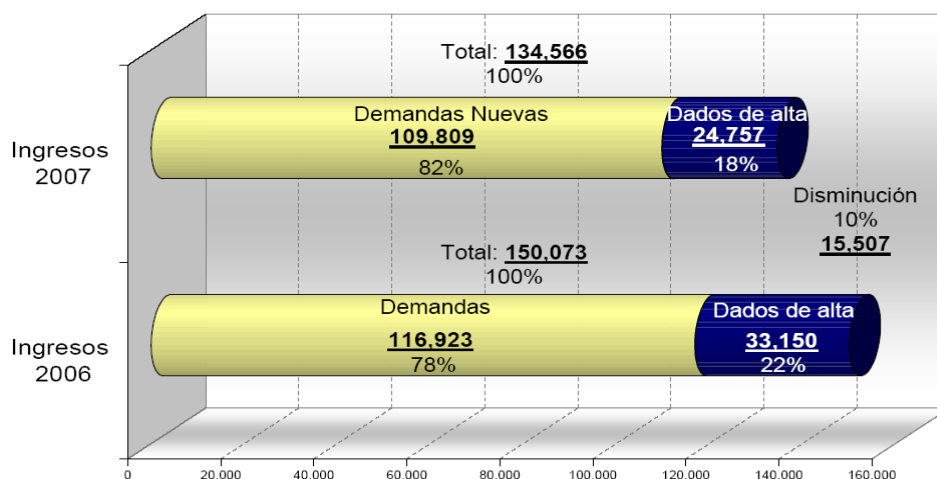
Cifras reales al 31 de octubre y proyectadas al 31 de diciembre del 2007



A. Ingresos

*

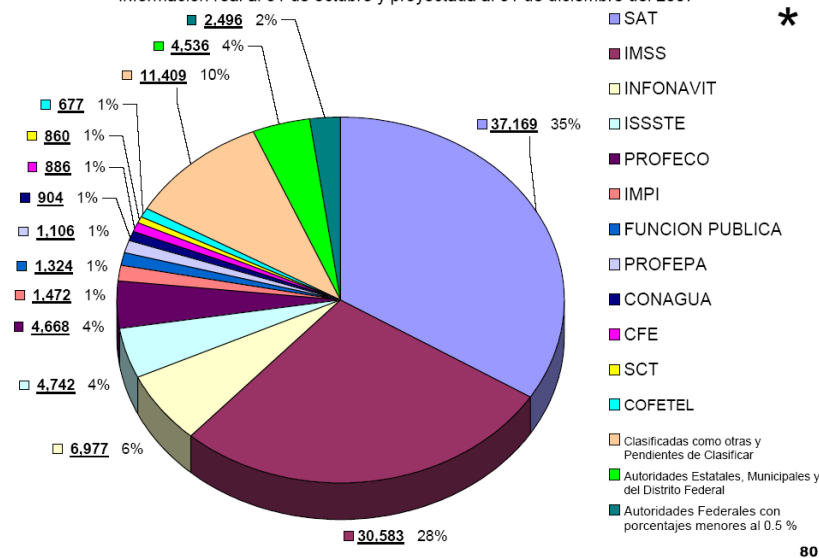
Cifras reales al 31 de octubre y proyectadas al 31 de diciembre del 2007



77

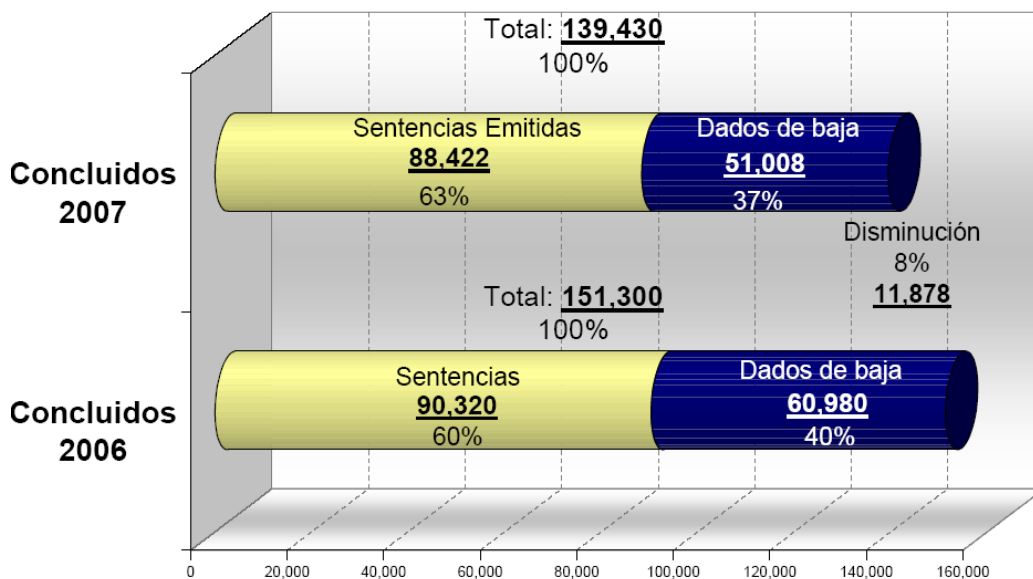
De las anteriores cifras, cabe señalar que de las nuevas demandas ingresadas, únicamente el 1324, son en contra de la Secretaría de la Función como autoridad demandada, es decir, el 1% de los asuntos que actualmente atiende el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se observa en la siguiente grafica:

b) De las **109,809** Demandas nuevas en 2007, corresponden por Autoridad:
 Información real al 31 de octubre y proyectada al 31 de diciembre del 2007



B. Concluidos

Cifras reales al 31 de octubre y proyectadas al 31 de diciembre del 2007



“La disminución se debe a que en el año 2006 se abrieron 5 Salas Regionales, situación que permitted disminuir los rezagos en cuanto a que hubo mayor producción de sentencias. Al disminuir el rezago, las Salas Regionales tienen que esperar a que se cumplan con los tiempos procesales lo que se refleja en menos asuntos concluidos durante el 2007.”¹⁰⁹

C. Amparos y Revisiones Fiscales que concluye el PJF en comparación con las Sentencias Emitidas *

Cifras reales al 31 de octubre y proyectadas al 31 de diciembre del 2007



“Debido a la modificación en 2007 del Artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que permite a la autoridad la interposición del recurso de revisión en todas las materias, se incrementó en aproximadamente 4,000 asuntos en ese rubro”¹¹⁰. Con apoyo en las citadas estadísticas, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concluye:

¹⁰⁹ Idem.

¹¹⁰ Idem.

“Mensaje Final

He aquí los principales resultados que reflejan la labor de todos los que conformamos esta honorable institución en el año que se aproxima concluir, segundo de esta Presidencia.

Tales resultados a la vez nos permiten ver la terminación de importantes proyectos y el inicio de otros que seguramente redundarán en beneficio de la vida institucional de este Tribunal. Continuar con sus fortalezas con el firme propósito de avanzar en ellas, e intentar, dentro de las metas para el mañana, superar las debilidades que también deben reconocerse, como son, entre otras:

§ *La lentitud en la admisión de las demandas en los juicios, en el trámite de los mismos, en el correspondiente dictado de sentencias y en la notificación de resoluciones.*

§ *La falta de elementos para garantizar el pleno cumplimiento de las sentencias.*

§ *La insuficiencia en el número de Salas Regionales sobre todo Metropolitanas”¹¹¹.*

De lo anterior, se desprende a todas luces, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de iure y de facto, no es la mejor autoridad a la que se le puede otorgar la facultad de instruir y sancionar a los servidores públicos, que incurran en responsabilidades administrativa, en razón de que actualmente:

- Ø Los procedimientos y dictados de sus sentencias, no son prontas y expeditas como lo ordena nuestra constitución.

¹¹¹ Idem.

- Ø Situación que se agravaría, con la facultad sancionadora que ahora le compete.
- Ø Al ser un tribunal de legalidad, más no jurisdiccional, no tiene coercibilidad para ejecutar sus determinaciones.
- Ø Aunado, a que No cuenta con los recursos materiales y humanos, actualmente para cumplir con sus funciones, lo que se agravaría se insiste, se agravaría con la facultad sancionadora de servidores públicos, por ello, solicita un presupuesto adicional para la creación de 6 especializadas en la citada materia.

5.3. La última reforma a la Constitución Política Mexicana, en materia de responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos.

El lunes cuatro de diciembre de dos mil seis, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su parte medular señala:

“Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que como sigue:

Artículo 73.- ...

I. a XXIX-G. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituya tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. a XXX....

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- En tanto no se modifique la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores

públicos federales, ésta continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes al momento de su aplicación.”¹¹²

Del transcrito decreto emana, que se reformó el artículo 73 fracción XXIX-H de nuestra Carta Magna, precepto legal que contiene las facultades del Congreso de la Unión, dando nacimiento a una nueva facultad a nuestro poder legislativo, que es el poder expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, normas que organicen su funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones, muy en específico la facultad de sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas.

De igual forma, el decreto enuncia en su artículo segundo transitorio, que en tanto no se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (ley actual que rige las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como ha sido mencionado en el capítulo I del presente trabajo de investigación), la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, seguirá rigiéndose por ella.

Es decir, el citado decreto se encuentra encaminado a prohibir muy en específico a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, la instauración de procedimientos administrativos de responsabilidad administrativa de servidores públicos, su sustanciación, resolución y los recursos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; por ello, también especifica que hasta en tanto no sea modificada ésta, no entrará en vigor la facultad de sancionar a los servidores públicos los Tribunales Contenciosos Administrativos.

¹¹² Diario Oficial de la Federación del lunes cuatro de diciembre de dos mil seis. DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, es importante para el presente trabajo de investigación, mencionar que este Decreto que reforma nuestra Constitución, nació de un proceso legislativo que se integro de la siguiente forma:

1.- INICIATIVA.- Fue compuesto por dos iniciativas:

a).- Iniciativa del Senador Héctor Michel Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, la que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción XXIX-H y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 19 de noviembre de 2003.

b).- Iniciativa del Presidente de la República Vicente Fox Quezada, del Decreto por el que se reforma el articulo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 3 de diciembre de 2003.

2.- DICTAMEN/ORIGEN.- El Dictamen de la Cámara de Origen, acerca de la Reforma a la Fracción XXIX-H del Artículo 73 y el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue elaborado por la Cámara de Senadores, específicamente por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos; y de Estudios Legislativos.

3.- DISCUSION/ORIGEN.- La discusión en la Cámara de Origen, se llevó acabo el día 28 de marzo de 2006, siendo aprobada el Decreto de Reforma por 99 votos.

4.- MINUTA.- La Cámara de Senadores (en este proceso legislativo de origen), remitió a la Cámara de Diputados (cámara revisora), de fecha 30 de

marzo de 2006, el expediente que contiene minuta proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- DICTAMEN/REVISORA.- El Dictamen de la Cámara de Revisora, acerca de la Reforma a la Fracción XXIX-H del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue elaborado por la Cámara de Diputados, específicamente por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos; y de Estudios Legislativos, con fecha 19 de abril de 2006.

6.- DISCUSION/REVISORA.- La discusión en la Cámara de Origen, se llevó acabo el día 26 de abril de 2006, siendo aprobada el Decreto de Reforma por 299 votos, en contra cero y una abstención.

7.- DECLARATORIA.- Con fecha 21 de noviembre de 2006, se remitió al Ejecutivo Federal, el Oficio con el que remite el expediente con el proyecto de Declaratoria que reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde informa la Cámara de Diputados que se realizó el escrutinio correspondiente y se declaró aprobado el decreto, en los siguientes términos: “EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DELA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

8.- PUBLICACION.- El Lunes 4 de diciembre de 2006, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.3.1. Análisis a la reforma del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este subinciso, comentaremos la exposición de motivos de las dos iniciativas presentadas para la reforma del precepto legal en cita, los cuales sirvieron de base para la reforma y el fin que persiguen los legisladores y el ejecutivo federal con la misma.

a).- La primera iniciativa fue del Senador Héctor Michel Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, quien en su exposición de motivos, señala que "...los artículos constitucionales en los que se basa el actual régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, (señalando la anterior legislación federal y la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos), otorgaron a la Secretaría de la Función Pública y a los Órganos internos de control, las facultades para vigilar, acusar, investigar, determinar responsabilidades e imponer sanciones a los servidores públicos, lo que equivale a que los procesos seguidos a los servidores públicos, en materia de responsabilidades administrativas, sean efectuados por una autoridad que funge como juez y parte, considerando ilegal los citados ordenamientos, en razón de que no es un tribunal el que administra justicia a los servidores públicos, aunado a que una

sola autoridad la que acusa, investiga, sustancia el procedimiento y sanciona a los mismos”¹¹³.

En virtud de lo expuesto, es que “...pretende jurisdiccionalizar los procedimientos administrativos de responsabilidad de servidores públicos, a fin de sustituir el auto control administrativo por el auto control jurisdiccional, otorgándole al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la facultad de conocer y resolver de los citados procedimientos administrativos”¹¹⁴.

Es por ello, que considera importante “...reformar los artículos 73 fracción XXIX-H y 113 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que sea un organismo jurisdiccional el que conozca y resuelva de los procedimientos administrativos de responsabilidad de servidores públicos”¹¹⁵. Es importante en este punto sobresaltar, que no coincidimos con lo expuesto por el Senador en su exposición de motivos, en razón de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es un órgano jurisdiccional, sino un Tribunal de legalidad, lo que expondremos con mayor detalle en el inciso “5.5. Factores que provocan la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas de servidores públicos y sus posibles soluciones”.

Considera que con esta reforma “...el Poder Ejecutivo no pierde su auto control, sino que se fortalece y legitima, pues pasa de una auto tutela administrativa a una auto tutela jurisdiccional. Aunado a que el Tribunal Federal

¹¹³ Cfr. Iniciativa del Senador Héctor Michel Camarena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, la que contiene proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción XXIX-H y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 19 de noviembre de 2003. Anexo Uno del presente trabajo de investigación.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

de Justicia Fiscal y Administrativa, al tener la función de resolver sobre el valor de las pruebas, el grado de responsabilidad y la imposición de sanción administrativa, no se priva al Poder Ejecutivo de la potestad de velar por el buen despacho administrativo, sino que se le está confiriendo un mecanismo formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional confiable, neutral e independiente. Lo que se traducirá, en una coexistencia del sistema de autocontrol, en la función persecutoria y sancionadora en dos instancias: la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”¹¹⁶.

b).- La segunda iniciativa fue del Ejecutivo Federal, quien consideró que “...los tribunales de lo contencioso-administrativo son unos modelos de jurisdicción de naturaleza mixta, ya que son tribunales de anulación en algunos supuestos y en otros, de plena jurisdicción para fijar y restablecer los derechos de la persona que impugna el acto administrativo. Aunado a que considera que existe una concentración de funciones en la Secretaría de la Función Pública, por lo que, considera que el régimen de responsabilidades administrativas de servidores públicos es perfectible, en tal virtud es necesario facultar a una autoridad administrativa para que tenga plena autonomía para dictar sus fallos y para sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos”¹¹⁷.

Considera, que ésta “...última facultad implicará que los tribunales de lo contencioso-administrativo tengan plena jurisdicción, pues sus resoluciones no serían meramente declarativas, es conveniente modificar el texto del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Cfr. Iniciativa del Presidente de la República Vicente Fox Quezada, del Decreto por el que se reforma el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 3 de diciembre de 2003. Anexo Dos del presente trabajo de investigación.

Mexicanos, a efecto de establecer expresamente la facultad de estos tribunales para imponer aquellas sanciones administrativas que determine la ley. De esta forma, los actos de autoridad a cargo del tribunal en este ámbito, tendrán un claro sustento constitucional, no dejando lugar a dudas sobre su competencia para sancionar a los servidores públicos, es decir, la reforma se encuentra encaminada a que no caiga en inconstitucional la citada nueva facultad sancionadora”¹¹⁸.

Del anterior análisis de la exposición de motivo del ejecutivo federal, sobresaltamos que no coincidimos con lo expuesto por el ejecutivo federal en su exposición de motivos, en razón de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es un órgano jurisdiccional, sino un Tribunal de legalidad, lo que expondremos con mayor detalle en el inciso “5.5. Factores que provocan la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas de servidores públicos y sus posibles soluciones”.

¹¹⁸ Idem.

5.4. Las últimas reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El viernes veintiuno de diciembre de dos mil siete, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto por el que se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que establece en su parte medular:

“ DECRETO

EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMA EL ARTICULO 15 DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para quedar como sigue:

Artículo 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas para las que se impugnan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, hasta en tanto se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo dispuestos por el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 2006.

Tercero.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento¹¹⁹.

Del transcrito decreto, emana que se reformó el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, precepto legal que otorga competencia al citado Tribunal, para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De igual forma, el decreto enuncia en su artículo segundo transitorio, que en tanto no se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del decreto que reforma el artículos 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 2006, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo conocerá de los juicios que se promuevan

¹¹⁹ Diario Oficial de la Federación, del viernes veintiuno de diciembre de dos mil siete. Decreto por el que se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

contra de las resoluciones definitivas impuestas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es decir, el citado decreto se encuentra únicamente encaminado a estar de conformidad con la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución, ya que sólo ratifica la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas impuestas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; hasta que no se reforme o derogue esta disposición legal.

Ahora bien, es importante para el presente trabajo de investigación, mencionar que este Decreto que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nació del siguiente proceso legislativo:

1.- INICIATIVA.- Benjamín González Roaro y Jorge Mario Lescieur Talavera, diputados integrantes de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, que contiene el proyecto de decreto que reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de fecha 4 de diciembre de 2007.

2.- DICTAMEN/ORIGEN.- El Dictamen de la Cámara de Origen, del proyecto de decreto que reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue elaborado por la Cámara de Diputados, específicamente por la Comisión de Justicia.

3.- DISCUSION/ORIGEN.- La discusión en la Cámara de Origen, se llevó a cabo el día 11 de diciembre de 2007, siendo aprobada el Decreto de Reforma por 374 votos a favor, 0 en contra y 5 abstenciones.

4.- MINUTA.- La Cámara de Diputados (en este proceso legislativo de origen), remitió a la Cámara de Senadores, el expediente que contiene minuta proyecto de decreto por el que se reforma el artículo el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5.- DICTAMEN/REVISORA.- El Dictamen de la Cámara de Revisora, acerca de la Reforma al artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue elaborado por la Cámara de Senadores, específicamente por las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, con fecha 13 de diciembre de 2007.

6.- DISCUSION/REVISORA.- La discusión en la Cámara de Origen, se llevó acabo el día 13 de diciembre de 2007, siendo aprobada el Decreto de Reforma por 104 votos.

7.- DECLARATORIA.- Con fecha 13 de diciembre de 2007, se remitió al Ejecutivo Federal, el Oficio con el que remite el expediente con el proyecto de Declaratoria que reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

8.- PUBLICACION.- El Viernes 21 de diciembre de 2007, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el DECRETO por el que se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5.5. Factores que provocan la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas de servidores públicos y sus posibles soluciones.

A lo largo del presente trabajo de investigación, hemos encontrado diversas cuestiones problemáticas, que son causantes a nuestro juicio de la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas en la actualidad, en tal virtud, comentaremos los puntos endebles y sus soluciones a nuestro punto de vista, de la siguiente forma:

A) De la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

- Ø El primer problema que observamos de las estadísticas que presenta la Secretaría de la Función Pública, específicamente de su Contraloría Interna, es el elevadísimo número de quejas y denuncias que se archivan por falta de elementos, hasta un 65.5%, y hasta un 36.0%, son declaradas improcedentes, lo que se traduce, en que la falta de procedimientos para integrar las mismas, en la legislación citada, da como resultado un muy bajo número de quejas y denuncias, que pueden ser base para sancionar posibles conductas irregulares. Esto obedece, a que en ocasiones al no integrarse correctamente la etapa de investigación, para cuando se realizan las citadas investigaciones, las facultades sancionadoras ya prescribieron, ó, al existir también tráfico de influencias de los servidores públicos, con el personal de los Organos Internos de Control, se congelan las investigaciones que pueden detonar conductas

irregulares de servidores públicos de altas y medianas jerarquías. Es por ello, que consideramos muy importante incluir en la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, un procedimiento meticuloso para la integración de los expedientes de quejas y denuncias, es decir, la forma de proceder en la investigación, de ellas.

- Ø Otro factor que observamos que coopera para la ineficacia, es que del universo de quejas y denuncias que se inician, sólo entre el 2% y 3% de ellas, son consideradas posibles conductas irregulares de los servidores públicos, para ser instruidas dentro de un Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, lo que consideramos un promedio muy ineficiente, para la cantidad de recursos materiales, humanos y económicos que se otorgan a los Órganos Internos de Control y a la Secretaría de la Función Pública. Toda vez que con estos porcentajes, a todas luces se observa que no se dan los mínimos resultados para combatir la corrupción que existe en la Administración Pública Federal, que es el fin del régimen de responsabilidades administrativas que se ha estudiado.

- Ø En la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 8, se señalan las obligaciones de los servidores públicos, pero la ley no enuncia las prohibiciones o faltas que pueden cometer los servidores públicos, sino que a contrario sensu del precepto legal citado se dan las conductas irregulares. Lo que se traduce, en la facultad discrecional de la actual autoridad sancionadora, para

considerar el incumplimiento de una obligación, como una conducta irregular. Por lo que sugerimos, realizar un catálogo de prohibiciones para los servidores públicos, que ayudaría a señalar claramente las conductas irregulares de los servidores públicos, evitando el uso de una facultad discrecional, que en ocasiones puede ser usada de forma abusiva en contra del servidor público o eximente de responsabilidad del mismo.

- Ø Es necesario, realizar dentro del citado catálogo, una clara diferenciación entre la gravedad de las conductas irregulares que pueden cometer los servidores públicos, con el fin de sancionar según su gravedad, ya que únicamente se señala en el artículo 13 de cuerpo legal en cita, las graves, pero a nuestro juicio y como se realiza en el Derecho Español, al haber un catálogo de faltas muy graves, graves y leves, se da la oportunidad de imponer sanciones más apegadas a derecho y a la justicia, toda vez que la facultad de discrecionalidad que al día de hoy existe, para imponer sanciones a los servidores públicos, puede dejar en estado de indefensión a un servidor público que cometió una falta menor imponiéndole una sanción exorbitante o viceversa, al que efectuó una conducta irregular muy grave, se le impone una sanción mínima.

Esto, es comprobable con las estadísticas que reporta la Secretaría de la Función Pública, de donde emerge que en la actualidad una de las conductas irregulares por las que más sanciona, es por no presentar la declaración patrimonial en tiempo y forma, que a nuestro parecer, como se ha mencionado, se debe más a una falta de cuidado de los servidores públicos,

que ha pretender ocultar un patrimonio obtenido de forma ilícita. Lo que se traduciría, en una falta leve, que de ser así catalogada, se podría ser sancionada con una simple amonestación y no como en ocasiones se ha realizado, con una destitución e inhabilitación del servidor público, lo que se traduce en una sanción exorbitante para la conducta irregular desplegada.

Otro ejemplo, es el hecho de que cuando la conducta irregular es leve, pero el servidor público ya no se encuentra laborando en el Servicio Público, en lugar de imponer una amonestación, que es lo que amerita el caso, se le impone una inhabilitación, ya que la primera sanción citada, no se puede ejecutar al momento de dictar la resolución administrativa.

- Ø Es muy importante, agregar dentro del artículo 14 de la ley en comento, atenuantes de la conducta irregular del servidor público, porque malamente los Órganos Internos de Control, al momento de emitir la resolución sancionadora, utilizan los elemento ahí mencionados como agravantes de la conducta, y no existen atenuantes de la misma, lo que se considera injusto para los servidores públicos. Toda vez que el servidor público puede cometer una conducta irregular leve o grave, excepcionalmente por diversas causas ajenas al normal desempeño de sus funciones, lo que debe ser valorado en conjunto por la autoridad en el momento de imponer una sanción. Pueden fungir como atenuantes, el desempeño habitual de sus funciones, la comprobación de excesivas cargas de trabajo, la obediencia a un superior jerárquico, constancias que acrediten haber obtenido reconocimientos, felicitaciones, premios o distintivos de su

desempeño en el servicio público, que ayudarían ha acreditarían el ejercicio de sus funciones normalmente.

Ejemplo, es por todos sabido, que existen unidades o direcciones de la Administración Pública Federal, que tiene exorbitantes cargas de trabajo, verbigracia la Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, se ha dado el caso, de que un Administrador de Aduana, al iniciar el ejercicio de sus funciones, imponga lineamientos para abatir los rezagos dentro de los procedimientos administrativos en materia aduanera, para vigilar a sus subalternos, elevar el nivel de desempeño del área donde presta sus servicios y obtener reconocimiento por ello; pero por el mismo exceso de trabajo, se obstaculiza el que se dicten resoluciones en tiempo y forma de los procedimientos administrativo en materia aduanera, que es la conducta irregular por la que se le sanciona. La autoridad, al momento de sancionarlo puede considerar su conducta como grave e inhabilitarlo, lo que sería un acto de injusticia a todas luces, ya que si se valoraran las atenuantes de su ejercicio profesional, se observaría, que ha sido un buen servidor público, que en su área existen fuerte carga de trabajo y que ha cometido una falta leve, a comparación de su normal desempeño, lo que equivaldría en lugar de la imposición de inhabilitación, a una amonestación o suspensión del empleo por tres días, ejemplo, que es una sanción más acorde a su total desempeño como servidor público.

B) Del Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos.

- Ø El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, se encuentra reglado por el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del que se desprende primeramente en la notificación, que falta señalar que el servidor público tiene el derecho de revisar el expediente donde se le instruye el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, así como obtener una copia de la audiencia de ley.

- Ø Se debe incluir las formas de notificación del servidor público, con el fin de reglar uno de las máximas garantías constitucionales, que es el derecho a audiencia. Ello con el fin de evitar de sancionar a un servidor público, que no ha sido oído y vencido en juicio.

- Ø Otro factor que es causa de ineficacia del procedimiento en comento, es la falta de un capítulo de pruebas y de forma de valoración de las mismas, ya que un gran número de las resoluciones administrativas de responsabilidad de servidores públicos son nulificadas para efectos, en los juicios de nulidad interpuestos y de los que conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la incorrecta valoración de las pruebas ofrecidas por el servidor público.

- Ø Se propone efectuar después de la audiencia de ley, una segunda audiencia de pruebas y alegatos, ya que en la primera audiencia únicamente se le hace saber al servidor público la conducta o conductas irregulares que se le imputan, su término

para ofrecer pruebas y posteriormente de desahogadas las probanzas, se debe dictar la resolución administrativa en un plazo no mayor de 10 días, lo que no acontece en la especie, ya que el servidor público nunca tiene certeza de cuando se han terminado de desahogar las probanzas, la fecha de cierre del proceso, y la fecha obligada de emitir resolución de los Órganos Internos de Control, lo que se traduce en una violación a la garantía de seguridad jurídica.

Toda vez que existen caso, en que los Órganos Internos de Control dictan las resoluciones de los Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, fuera de los términos señalados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalando en sus expedientes supuestas diligencias, con el fin de ilegalmente ampliar los plazos de emisión de resolución.

Por lo que se considera, que al ser el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, un proceso muy importante para los servidores públicos, este no debe ser sumario como se esta contemplado en la ley que lo rige, sino debe ser ordinario, con una audiencia de ley y una audiencia de pruebas y alegatos, a fin de que tanto el servidor público tenga certeza jurídica, como la autoridad sancionadora, se ha llegue de elementos probatorios, que permitan saber la verdad jurídica de la conducta irregular que se procesa, todo ello con el fin, de emitir resoluciones debidamente fundadas y motivadas, que no sean nulificadas por la autoridad que conozca el medio de impugnación que se promueva.

C) Las autoridades con facultades de investigación y sanción de los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos.

Ø Dentro de las causas, que influyen en la ineficacia del actual régimen de responsabilidades de los servidores públicos, es que para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, las autoridades competentes serán 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 términos del artículo 4 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Autoridad que es causante de la ineficacia del régimen de responsabilidad administrativa que se estudia, por dos razones una de *iure* y otra de *facto*:

ü De Derecho.- Por que no una misma autoridad no puede ser “juez” y “parte”, ya que esto viola el principio de igualdad procesal, en razón de que no se puede primero investigar una conducta irregular (como parte) y posteriormente substanciar un Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos (como juez).

ü De Hecho.- De la presente investigación, se desprende muy en específico del inciso de informe y estadísticas de los Órganos Internos de Control, que los resultados que dan para combatir las conductas irregulares de los servidores públicos de la Administración Publica Federal, son una

clara demostración de la ineficacia del actual régimen en estudio. Las autoridades investigadoras, sustanciadoras, resolutoras y sancionadoras del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, carecen de la capacitación y preparación jurídica a-doc para realizar debidamente tan importante función. Toda vez, que dichas autoridades, cuentan con una gran cantidad de recursos: humanos, financieros, tecnológicos, de conocimientos, logísticos, para alcanzar su meta; sin embargo, por más que se esfuerzan no logran alcanzar sus objetivos. Toda vez que, del universo de quejas y denuncias que se investigan, sólo entre el 2% y 3% aproximadamente se inician como Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos.

De los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos, que se sustancian, sólo se resuelven con sanción el 17.4 % aproximadamente.

Y de las resoluciones sancionadoras emitidas, sólo el 12.2% aproximadamente causan estado.

Lo que confirma, que la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, son ineficaces para sancionar a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por responsabilidades administrativas.

- Ø Ante este desalentador panorama, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, reformaron el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto legal que contiene las facultades del Congreso de la Unión, dando nacimiento a una nueva facultad a nuestro poder legislativo, que es el poder expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, normas que organicen su funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones, muy en específico la facultad de sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas.

De igual forma, el decreto enuncia en su artículo segundo transitorio, que en tanto no se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, (ley actual que rige las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, como ha sido mencionado en el capítulo I del presente trabajo de investigación), la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, seguirá rigiéndose por ella.

Al momento de realización del presente trabajo de investigación, no existe reforma alguna a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que la citada reforma no ha cobrado vigencia. Solamente, se reformó el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que señala que hasta que no se reforme la ley de la materia, se desarrollara la facultad sancionadora.

Ø En nuestra opinión, consideramos que esta última reforma a la Constitución y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no representa la solución integral a la ineficacia del régimen de servidores públicos, por las siguientes razones *iure y de facto*:

- ü Los procedimientos y dictados de sus sentencias, no son prontas y mucho menos expeditas como lo ordena nuestra Constitución.
- ü Situación que se agravaría, con la facultad sancionadora que ahora le compete al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dada la pesada carga procesal que incluso antes de conferírsele esta facultad, ya arrastraba.
- ü Al ser un tribunal de legalidad, más no jurisdiccional, carecen de coercibilidad sus determinaciones.
- ü Aunado, a que No cuenta con los recursos materiales y humanos, actualmente para cumplir con sus funciones, lo que se agravaría se insiste, la facultad sancionadora de servidores públicos, por ello, solicitó un presupuesto adicional para la creación de 6 nuevas Salas Regionales Especializadas en la citada materia.

De lo anterior, se desprende a todas luces, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, *per se de iure y de facto*, no es la mejor autoridad a la que se le puede otorgar la facultad de instruir y sancionar a los servidores públicos, que incurran en responsabilidades administrativas.

- Ø Se propone apoyado en las consideraciones arriba mencionadas, que la facultad de investigación de las posibles conductas irregulares de los servidores públicos, sea reglamentada en una NUEVA Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que contemple un procedimiento meticuloso para la integración de los expedientes de quejas y denuncias, es decir, la forma de proceder en la investigación. Consecuentemente, que la autoridad que conozca de las quejas y denuncias, así como su integración sean los Órganos Internos de Control que componen la Secretaría de la Función Pública.

- Ø Este nuevo ordenamiento deberá contener de manera expresa, además el catálogo de prohibiciones claras para los servidores públicos con una clara diferenciación de la gravedad de las conductas irregulares de acuerdo a la comisión de las mismas.

- Ø Una parte fundamental que se debe incorporar a la Ley que se propone debe ser un PROCESO claro, cierto y transparente que observe las formalidades esenciales del procedimiento, a efecto de respetar las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna.

- Ø Finalmente y en aras de poder ejecutar debidamente las nuevas disposiciones legales, deberá instrumentarse un PROGRAMA PROFUNDO DE CAPACITACIÓN en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dirigido a todo aquél que participe en cualquiera de los procesos, esto es, la investigación, la instrucción, la valoración y la resolución, de los mismos.

5.6. Propuesta de Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su procedimiento administrativo.

En atención a lo expuesto, para materializar las soluciones de los factores que provocan la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, proponemos una Nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su procedimiento administrativo, que es del tenor siguiente:

TITULO PRIMERO

CAPITULO UNICO Disposiciones Generales

ARTICULO 1.- 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.

ARTICULO 2.- 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.

ARTICULO 3.- 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 la Función Pública;
- 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.

ARTICULO 4.- 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.¹²⁰

ARTICULO 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

Ley: A la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Secretaría: A la Secretaría de la Función Pública.

Contralorías internas: A los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.

Contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades: A los titulares de las contralorías internas y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados por la Secretaría.

Dependencias: A las consideradas como tales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.

Entidades: A las consideradas como entidades paraestatales en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

ARTICULO 6.- Cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, materia de las quejas o denuncias, queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en el artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las

¹²⁰ Es importante sobresaltar, que el artículo 3º contempla a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como autoridad facultada para aplicar esta Ley, por lo que en un futuro cercano, podría recaer en un Juez de Procesos de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del Poder Judicial Federal, la facultad de sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos de responsabilidades de los servidores públicos, contemplada en el artículo 4 de la ley en cita, ello con base en que de acuerdo a la división de poderes, el poder judicial es el encargado de la potestad jurisdiccional y solución de controversias, por lo que es la autoridad con investidura jurisdiccional legalmente otorgada para tal fin. Que en nuestra opinión, sería la autoridad ideal para instruir y resolver los procedimientos disciplinarios de los servidores públicos.

autoridades a que alude el artículo 3 turnar las quejas o denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

TITULO SEGUNDO **Responsabilidades Administrativas**

CAPITULO I

Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos.

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones y prohibiciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir y hacer cumplir las obligaciones y derechos contenidos en la Constitución, leyes, decretos, reglamentos, manuales de organización, circulares y demás disposiciones con los que tenga relación en su empleo, cargo o comisión.
- II. 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;
- III. 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;
- IV. Utilizar los recursos públicos que tenga asignados con probidad, así como las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;
- V. 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;
- VI. 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;
- VII. 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;
- VIII. 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;

- IX.** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten 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;

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;

- X.** 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;
- XI.** Abstenerse de divulgar la información a que tenga acceso por su función, la que exclusivamente deberá ser usada para los fines de su empleo, cargo o comisión;
- XII.** Realizar la entrega-recepción de los recursos, documentación, bienes y asuntos en trámite de la unidad administrativa a su cargo, de conformidad con las normas y disposiciones vigentes en la materia;
- XIII.** Dar seguimiento al cumplimiento de los trabajos externos realizados por terceros, cuando éstos sean contratados o convenidos con recursos públicos e informar su incumplimiento al órgano de control interno;
- XIV.** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;
- XV.** Cumplir y hacer cumplir, dentro de su competencia, las instrucciones, requerimientos o resoluciones que emitan las autoridades de la federación y/o la Secretaría, los Contralores, los Titulares de los Organos Internos de Control y las autoridades jurisdiccionales;

- XVI.** 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;
- XVII.** 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;
- XVIII.** 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;
- XIX.** Desempeñar su empleo, cargo o comisión, sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorgue por el desempeño de su función, sean para él, su cónyuge, concubina o concubinario 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;
- XX.** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de éste y el siguiente artículo;
- XXI.** Presentar en los términos que señala la presente ley, la declaración de su situación patrimonial;
- XXII.** Capacitarse y actualizarse para el desempeño de su empleo, cargo o comisión;
- XXIII.** Resarcir los daños ocasionados a la Hacienda Pública, así como los derivados de responsabilidad patrimonial, y
- XXIV.** Las demás que se deriven de esta y otras leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas.

ARTICULO 9.- Se prohíbe a los servidores públicos:

- I.** 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 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, 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. Habrá 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.

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

- II. Abstenerse de solicitar, exigir, aceptar o recibir 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, por cualquier motivo, prestaciones, servicios, dinero o cualquier otro bien, que no estén previstos en leyes o reglamentos, aprovechándose del cargo que se ostente; la misma conducta se sancionará cuando se trate específicamente de la adjudicación de contratos de obra pública y servicios relacionados con la misma;
- III. 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, 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;
- IV. 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;
- V. 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;
- VI. Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omite realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja 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;
- VII. Abstenerse de adquirir 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,

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;

- VIII.** Imponer a otro servidor público de menor jerarquía trabajos ajenos a sus funciones o impedirle el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, así como instruirlo o presionarlo para que realice una conducta indebida;
- IX.** Ejecutar en el lugar de trabajo actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres;
- X.** Repetir indebidamente actos de autoridad o administrativos que fueron suspendidos o anulados por sentencia del Tribunal Competente o incumplir ordenes judiciales, fiscales o administrativas, u obstaculizar su ejecución;
- XI.** Prestar a título personal, servicios de asistencia, representación o asesoría en asuntos relacionados con su empleo, cargo o comisión, y hasta un año después de haber dejado el mismo;
- XII.** Causar daño y/o mal uso de los equipos de informática, tales como destrucción de información, alteración, borrado, ocultamiento o almacenamiento de información que no corresponde a su empleo, cargo o comisión;
- XIII.** Desempeñar simultáneamente más de un empleo, cargo o comisión en el servicio público, salvo los expresamente permitidos por la ley, y
- XIV.** Las demás que se deriven de esta y otras leyes, reglamentos y demás disposiciones normativas.

ARTICULO 10.- El incumplimiento a lo dispuesto en las obligaciones y prohibiciones de la presente ley, 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.

ARTICULO 11.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

- a)** En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, 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;
- b)** No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y
- c)** Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo

público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

CAPITULO II

Quejas o Denuncias y Sanciones Administrativas.

ARTICULO 12.- 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, solicitará al denunciante o quejoso un escrito donde relate los hechos que puedan ser constitutivos de responsabilidad administrativa del servidor público, en donde se le solicitará establezca las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la comisión de la conducta irregular, así como los documentos y/o información que acredite su dicho. De igual forma, la Secretaría podrá solicitar la comparecencia del quejoso o denunciante o de testigos, para acreditar la posible conducta irregular del servidor público.

ARTICULO 13.- 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 y prohibiciones establecidas en la Ley, así como para imponer las sanciones previstas en el presente Capítulo.

ARTICULO 14.- Los servidores públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en esta Ley, serán sancionados conforme al presente Capítulo por la contraloría interna de dicha Secretaría. El titular de esta contraloría será designado por el Presidente de la República y sólo será responsable administrativamente ante él.

ARTICULO 15.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación pública;

Consiste en la constancia por escrito que se deja en el expediente del trabajador, sobre la llamada de atención o advertencia que se le formula para que no incurra en otra falta administrativa.

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

Consiste en la pérdida temporal del empleo, cargo o comisión que se esté ejerciendo, con la consecuente pérdida de todos los derechos que derivan del nombramiento, por el tiempo que dure la sanción.

III.- Destitución del puesto;

Consiste en la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que se esté ejerciendo, sin responsabilidad laboral para la entidad pública de que se trate.

IV.- Sanción económica,

Consiste en una sanción pecuniaria que se impone al servidor público por los daños y/o perjuicios causados o los beneficios que indebidamente obtuvo por el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, que finalmente se constituirá en un crédito fiscal.

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

Consiste en el impedimento absoluto para volver a ejercer un empleo, cargo o comisión públicos, durante la temporalidad que decreta la resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa.

CAPITULO III

Catalogo de Gravedad e Imposición de las Sanciones Administrativas.

ARTICULO 16.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta como atenuantes o agravantes, 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, las cuales se podrán catalogar en muy graves, graves y leves;
- 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;
- VI.- La confesión de la conducta irregular, y
- VII.- 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 y/o prohibiciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

ARTÍCULO 17. Se considerarán conductas muy graves, graves, leves, las contravenciones a las disposiciones de esta ley que contengan obligaciones o prohibiciones.

Serán consideradas conductas muy graves, las fracciones II, III, IV, VIII, XIV, XIX, XXIII del artículo 8 y las fracciones I, II, IV, V, VI y VII del artículo 9 de esta ley.

Así como, las conductas que produzcan daños a las personas o a sus bienes, así como beneficios de carácter patrimonial o económico, lucro o cualquier tipo de ventaja para el servidor público o para 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; o que causen daños o perjuicios a alguna de las autoridades previstas en el artículo 3 de la presente Ley.

Asimismo se considerará muy grave, la reincidencia del servidor público, cuando haya sido previamente declarado responsable por otra conducta irregular grave, dentro del año anterior al día de la comisión de la conducta irregular.

Serán consideradas conductas graves, las fracciones I, V, IX, X, XII, XV, XVI, XVIII del artículo 8 y las fracciones III, VIII, X, XI, XII Y XIII del artículo 9 de esta ley.

Serán consideradas conductas leves, las fracciones VI, VII, XI, XIII, XVII, XX, XXI y XXII del artículo 8 y la fracción IX del artículo 9 de esta ley.

ARTÍCULO 18. Las sanciones por el incumplimiento de obligaciones o por realizar conductas prohibidas, serán sancionadas de la siguiente forma:

- I. En los casos de conductas leves, desde amonestación hasta suspensión de tres días hasta un año.
- II. En los casos de conductas graves, desde destitución e inhabilitación de un año hasta inhabilitación por cinco años.
- III. En los casos de conductas muy graves, desde destitución e inhabilitación de cinco años hasta inhabilitación por diez años.

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.

ARTÍCULO 19. La persona que hubiere dejado de pertenecer al servicio público podrá ser sujeta a procedimiento de responsabilidad administrativa, dentro de un año tratándose de conductas leves, dentro de dos años tratándose de conductas graves y tres años tratándose de conductas muy graves, posteriores a su separación del cargo y le podrán ser aplicables las sanciones económicas e inhabilitación, siempre que no hayan operado los plazos de prescripción, sin perjuicio de la responsabilidad resarcitoria a que se haga acreedor.

La sanción consistirá en inhabilitación, conforme a los siguientes criterios:

- I. De un mes a seis meses tratándose de conductas irregulares leves.
- II. De un año a diez años tratándose de conductas irregulares graves.
- III. De diez años a veinte años tratándose de conductas irregulares muy graves.

Las sanciones a las que se refiere este artículo también podrán ser aplicadas a aquellos servidores públicos que se hubieren separado del cargo por cualquier causa durante la sustanciación del procedimiento de responsabilidad administrativa, con independencia de la falta administrativa que se le impute y de las consecuencias ocasionadas con la misma.

ARTICULO 20.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en los artículos 8 y 9 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta dos 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.

ARTICULO 21.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 15 se observarán las siguientes reglas:

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

Cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

ARTICULO 22.- La Secretaría impondrá las sanciones correspondientes a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades cuando se abstengan injustificadamente de investigar o sancionar a los infractores, o que al hacerlo no se ajusten a las disposiciones jurídicas o administrativas aplicables, así como cuando incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.

ARTICULO 23.- Cuando por la naturaleza de los hechos denunciados o la gravedad de las presuntas infracciones la Secretaría estime que ella debe instruir el procedimiento disciplinario, requerirá al contralor interno, al titular del área de responsabilidades o al titular del área de quejas el envío del expediente respectivo, e impondrá, en su caso, las sanciones administrativas correspondientes.

ARTICULO 24.- 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.

ARTICULO 25.- 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 aquella establezca.

CAPITULO IV

Procedimiento Administrativo de Responsabilidad de Servidores Públicos.

ARTICULO 26.- 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, acompañado de persona de confianza, defensor o abogado, donde se le hará de su conocimiento la conducta irregular que se le imputa, se pondrá a su disposición el expediente iniciado en su procedimiento, y si lo desea obtener previo pago de los derechos correspondientes, copias certificadas de cualquier documento que obre dentro del expediente respectivo; de igual forma si lo desea, podrá rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables;

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público;

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

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

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

- II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de diez días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen. Se le citará para una segunda audiencia de pruebas y alegatos, la cual se podrá continuar hasta el total desahogo de las mismas;
- III.- Desahogadas las pruebas y alegatos, 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 veinte días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

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

Si las autoridades encontraran que no cuentan con 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, y

- 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 halló suspendido.

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

ARTICULO 27.- Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad.

ARTICULO 28.- Las resoluciones y acuerdos de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área 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 52 de la Ley.

ARTICULO 29.- 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.

ARTICULO 30.- 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. En caso de ser una conducta irregular leve, se podrá absolver al servidor público, en caso de una conducta grave, se podrá sancionar con una amonestación o suspensión hasta por seis meses y en caso de una conducta muy grave, se podrá inhabilitar desde un año hasta tres años.

ARTICULO 31.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:

- I.- Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y
- II.- Auxilio de la fuerza pública.

Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

ARTICULO 32.- 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 un año por conductas leves, en dos años por conductas graves y tres años por conductas muy graves, 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.

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.

ARTÍCULO 33. Procederá la acumulación del procedimiento de responsabilidad administrativa:

- I. Cuando se detecte la comisión de diversas faltas administrativas por parte de una persona, en actos distintos;
- II. Cuando exista conexidad de faltas administrativas, y
- III. Cuando se sigan procedimientos de responsabilidades administrativas en contra de diversas personas, por una misma falta administrativa.

En el auto mediante el cual se declare la acumulación, se decretará la suspensión temporal del procedimiento de responsabilidad administrativa al cual se acumulará el nuevo procedimiento.

No podrá decretarse la acumulación una vez que se hubieren desahogado todas las pruebas.

ARTÍCULO 34. Existe conexidad en las faltas administrativas:

- I. Cuando han sido cometidas por varias personas en conjunto;

II. Cuando han sido cometidas por varias personas, aunque en diversos tiempos y lugares, pero con el concierto entre ellas, y

III. Cuando se ha cometido una falta para procurar los medios para cometer otra, para facilitar su ejecución, para asegurarla o para evadir su detección.

CAPITULO V

Reglas de las Pruebas.

ARTICULO 35- En los procedimientos administrativo de responsabilidad, el servidor público podrá aportar todos los elementos de prueba que no sean contrarios a la moral o a las buenas costumbres, que estime pertinentes y se encuentren encaminadas para acreditar los extremos de su defensa en los plazos que otorga la ley.

ARTICULO 36.- Son elementos de prueba los siguientes:

- I. La confesión;
- II. Los documentos públicos;
- III. Los documentos privados;
- IV. Los dictámenes periciales;
- V. El reconocimiento o inspección;
- VI. Los testigos;
- VII. Las fotografías, escritos, notas taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; y
- VIII. La presunción legal y humana.

ARTICULO 37.- La autoridad sancionadora tendrá la facultad de valorar las pruebas rendidas, aplicando las reglas de la lógica y de la sana crítica a la moral o a las buenas costumbres, que estime pertinentes y se encuentren encaminadas para acreditar los extremos de su defensa en los plazos que otorga la ley.

No tendrán valor alguno legal las pruebas rendidas con infracción de lo dispuesto por esta Ley, con excepción de las que puedan formar convicción respecto a los hechos de que se trata.

ARTICULO 38.- El valor de las pruebas, es:

La confesión del servidor público, si es hecha con pleno conocimiento y sin coacción ni violencia, hará prueba plena;

Los documentos públicos, harán prueba plena;

El valor de los documentos públicos, la prueba pericial y testimonial, quedará a la prudente apreciación de la autoridad sancionadora;

Las copias hacen fe de la existencia de los originales, conformes a las reglas precedentes; pero si se pone en duda su exactitud, deberá ordenarse su cotejo con los originales de que se tomaron;

El reconocimiento o inspección judicial hará prueba plena cuando se refiere a puntos que no requieran conocimientos técnicos especiales;

El valor de las pruebas fotográficas, taquigráficas y de otras cualesquiera aportadas por los descubrimientos de la ciencia, quedará al prudente arbitrio de la autoridad sancionadora;

Las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, tendrán pleno valor probatorio. Las demás presunciones legales tendrán el mismo valor, mientras no sean destruidas.

ARTICULO 39.- En lo todo lo referente a la valoración de las pruebas y las notificaciones, así como las demás relativas al procedimiento administrativo de responsabilidad de los servidores públicos, no previstas en la Ley, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

CAPITULO VI De las Notificaciones.

ARTÍCULO 40. Las notificaciones serán personales:

- I. Cuando se cite a la servidor público, por primera vez, al procedimiento administrativo de responsabilidad, es decir, a fin de que comparezca a la audiencia señalada en el artículo 26, fracción I;
- II. Cuando se notifique la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo de responsabilidad;
- III. Cuando la autoridad que conoce del procedimiento de responsabilidad administrativa estime que se trata de un caso urgente o de alguna circunstancia especial que así lo haga necesario, y
- IV. En los demás casos en que la ley expresamente lo disponga.

Las notificaciones que no deban ser personales se harán en las oficinas de la autoridad que sustancie el procedimiento de responsabilidad administrativa, en lugar visible y de fácil acceso, por medio de estrados fechados que se fijaran a primera hora de despacho del día siguiente al de la fecha de la resolución o del acuerdo, en la que se expresará el número del expediente y el nombre de la persona sujeta a tal procedimiento.

En los autos, la autoridad sancionadora hará constar el día y hora de la notificación por estrados y formará un legajo mensual de las listas, que deberá conservar por el término de un año a disposición de los interesados.

ARTÍCULO 41. Las notificaciones personales se harán al interesado, a su representante legal o a la persona que haya designado para tal efecto, levantando constancia de ello.

Las notificaciones podrán realizarse en las oficinas de las autoridades, si se presentan los interesados.

Las autoridades serán notificadas mediante oficio.

ARTÍCULO 42. Todas las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente a aquél en que se practiquen.

ARTÍCULO 43. Las promociones y actuaciones se efectuarán en días y horas hábiles.

Son días hábiles todos los del año, con exclusión de los sábados, los domingos, los que se señalen en el calendario oficial correspondiente y los días en que no se encuentren abiertas las oficinas al público por disposición de la autoridad. La existencia de personal de guardia no habilita los días.

Son horas hábiles las comprendidas en el horario de servicio al público señalado por la autoridad de que se trate.

En casos debidamente justificados, la autoridad sancionadora podrá habilitar, previo acuerdo, los días y horas inhábiles que estime pertinentes para la práctica de cualquier actuación.

ARTÍCULO 44. Los términos, salvo disposición diversa de la ley, empezarán a correr el día en que surte sus efectos la notificación y se contará en ellos el día de su vencimiento.

ARTÍCULO 45. Cuando la ley no señale término para la práctica de alguna diligencia o para el ejercicio de algún derecho, se tendrá por señalado el de tres días hábiles.

ARTICULO 46.- En los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley.

CAPITULO VII De los Medios de Impugnación.

ARTICULO 47.- 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.

ARTICULO 48.- 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.

ARTICULO 49.- 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.

ARTICULO 50.- 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.

Se exceptúan del párrafo anterior, los Agentes del Ministerio Público, peritos oficiales y miembros de las instituciones policiales de la Federación; casos en los que la autoridad sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio, en los términos previstos en el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 Constitucional.

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 muy graves o casos de reincidencia.

ARTICULO 51.- Las resoluciones que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrán ser impugnadas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, según corresponda.

TITULO TERCERO

CAPITULO UNICO

Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

ARTICULO 52.- 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.

ARTICULO 53.- Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 52, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

- I.-** En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;
- II.-** En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;
- III.-** En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;
- IV.-** En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;
- V.-** En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;
- VI.-** En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;

- VII.-** En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;
- VIII.-** En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;
- IX.-** En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;
- X.-** En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;
- XI.-** En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;
- XII.-** Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;
- XIII.-** En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y
- XIV.-** En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.

ARTICULO 54.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

- I.-** Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:
 - a)** Ingreso al servicio público por primera vez;
 - b)** Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;
 - c)** Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.
- II.-** Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.

ARTICULO 55.- Las declaraciones de situación patrimonial podrán ser presentadas a través de formatos impresos; de medios magnéticos con formato impreso o de medios remotos de comunicación electrónica, empleándose en este último caso medios de identificación electrónica.

La Secretaría tendrá a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevará el control de dichos medios.

Asimismo, la Secretaría expedirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los servidores públicos deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar. De igual modo, podrá determinar que la presentación de las declaraciones por medios remotos de comunicación electrónica, sea obligatoria para los servidores públicos o categorías que determine.

Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente Título, son documentos públicos aquellos que emita la Secretaría

para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

ARTICULO 56.- En las declaraciones inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición.

Tratándose de bienes muebles, la Secretaría determinará las características que deba tener la declaración.

ARTICULO 57.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

En el registro se inscribirán los datos curriculares de los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones; la información relativa a su situación patrimonial, en lo referente a sus ingresos del último año, bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos, así como en su caso los procedimientos administrativos instaurados y las sanciones impuestas a aquéllos.

La publicitación de la información relativa a la situación patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate.

La Secretaría expedirá las normas para la operación del registro y las constancias de sanciones, en todo caso la de inhabilitación, así como de no existencia de estas sanciones, que acrediten la situación específica de las personas que, en su caso, las requieran.

Las dependencias y entidades invariablemente obtendrán la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos. Dichas constancias podrán obtenerse del sistema electrónico que establezca la Secretaría.

La información relativa a la situación patrimonial estará disponible hasta por un plazo de tres años posteriores a que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, tendrá valor probatorio cuando lo solicite a la Secretaría el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien cuando la propia Secretaría lo requiera con motivo de la sustanciación de procedimientos administrativos de responsabilidades.

ARTICULO 58.- La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.

ARTICULO 59.- Se citará personalmente al servidor público y se le harán saber los hechos que motiven la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.

Cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea este documento.

Contra la práctica de la notificación respectiva, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, mediante escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, y dispondrá de un plazo igual para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

ARTICULO 60.- Las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinario y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

Sólo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.

ARTICULO 61.- Para los efectos de la Ley y de la legislación penal, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos, salvo que se acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos y por motivos ajenos al servidor público.

ARTICULO 62.- Cuando los servidores públicos reciban, de una misma persona, algún bien o donación en los términos de la fracción XII del artículo 8 de la Ley, cuyo valor acumulado durante un año exceda de diez veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de su recepción, deberán informarlo en un plazo no mayor a quince días hábiles a la autoridad que la Secretaría determine a fin de ponerlos a su disposición. La autoridad correspondiente llevará un registro de dichos bienes.

ARTICULO 63.- La Secretaría hará declaratoria al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento sustancial de éste, representado por sus bienes, los de las personas a que se refiere el artículo 43 de la Ley, y aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su encargo o por motivos del mismo.

Para los efectos de esta disposición, se considerará a la Secretaría coadyuvante del Ministerio Público en el procedimiento penal respectivo.

ARTICULO 64.- 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.

TITULO CUARTO

CAPITULO UNICO

De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

ARTICULO 65 – Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 68 de la Ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

ARTICULO 66.- A fin de asegurar el cumplimiento de sus atribuciones y facultades, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, deberán tener los conocimientos legales suficientes y ser constantemente capacitados para efectuar apegado a derecho la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley. En caso de no contar con los conocimientos suficientes para acreditar las evaluaciones que cada año se les practican, por medio de la Secretaría, no podrán continuar en el desempeño de sus funciones.

ARTICULO 67.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 65 de la Ley, emitirá un Código de Etica que contendrá reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño en situaciones específicas que se les presenten, propiciando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

El Código de Etica a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate.

ARTICULO 68.- Las dependencias y entidades deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan establecido conforme a este Capítulo, y realizar, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

ARTICULO 69.- Las dependencias y entidades deberán promover la participación de los sectores social y privado, así como en su caso, de los gobiernos estatales y municipales correspondientes, en la elaboración del diagnóstico a que se refiere el artículo 68 de la Ley, así

como en la evaluación de las acciones que las mismas determinen, a efecto de garantizar la prevención de conductas indebidas de los servidores públicos.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Artículo Segundo.- Se abroga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

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

Artículo Tercero.- Con la salvedad a que se refiere el transitorio que antecede, se derogan todas aquellas disposiciones federales que se opongan a lo establecido en el presente ordenamiento.

Artículo Cuarto.- Los procedimientos seguidos a servidores públicos federales que se encuentren en trámite o pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como las resoluciones de fondo materia de los mismos, deberán sustanciarse y concluirse de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que se iniciaron tales procedimientos.

Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la presente Ley seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia.

Artículo Quinto.- Las menciones que en otras leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas o administrativas de carácter federal se hagan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en particular de alguno de sus preceptos, se entenderán referidas a esta Ley o a los artículos de este ordenamiento legal cuyo contenido coincida con los de la Ley que se deroga, con la salvedad que se establece en el transitorio segundo de esta Ley.

CONCLUSIONES

Capítulo I.

- 1) El régimen de responsabilidades tiene sus antecedentes en nuestro país en el Derecho indígena, específicamente en el Derecho Azteca, lo anterior, por ser el Derecho que más conocemos. Los procedimientos de enjuiciamiento eran orales y no podía durar más de ochenta días, levantándose un protocolo para dejar constancia, que posteriormente eran guardados en archivos oficiales, en dicho procedimiento resaltaba una figura llamada *tepantlatoani*, los cuales fungían como los actuales abogados. Los dirigentes mexicas, para el desempeño de actividades de gobierno, exigían de sus funcionarios honestidad y absoluta responsabilidad al momento de desempeñar sus labores, estando constantemente vigilados en esas obligaciones jurídicas y morales. La legislación que se impartía en Tenochtitlán reguló una gran variedad de delitos en los que podrían incurrir los funcionarios públicos, por lo que las sanciones no solo eran excesivas contra adúlteros, asesinos y ladrones, si no que los servidores públicos por sus conductas irregulares recibían reprimendas severas, las cuales iban acorde a la gravedad de su falta; éstas iban desde amonestaciones hasta la muerte.

- 2) En la época de la Colonia, la Corona española se empeñaba en controlar las actividades de los funcionarios coloniales para proteger sus propios intereses ya que se veían en riesgo por la codicia y la corrupción de la administración de la Nueva España. Fueron diversos los medios ideados y establecidos para cuidar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona, uno de ellos era el Juicio de Residencia, y a su lado prosperaron

otras figuras como la *visita*, la *pesquisa* y el *informe*, su avance fue debido a que estuvieron la mayoría de las ocasiones al servicio de este juicio.

- 3) En México la constitucionalidad del régimen de responsabilidades, inicia en el año 1812 con la Constitución de Cádiz, la cual refiere los supuestos de las conductas irregulares en que podían incurrir los jueces y magistrados, el único funcionario que no está sometido al sistema de responsabilidades es el Rey, sin embargo, su actuación está restringida por el contenido del artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares. En la Constitución de Apatzingán, el régimen de responsabilidades se encuentra recogido primordialmente en los Capítulos XVIII Del Tribunal de residencia y XIX, De las funciones del Tribunal de residencia. En la Constitución de 1824 no hace mención del Juicio de residencia, ya que contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones, así como establecer que era el Poder Legislativo el núcleo de responsabilidades, ya que el Congreso mediante leyes y decretos proveería tal cuestión.

En la Constitución de 1857, los constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron éstas del Juicio político y establecieron un Título para esta materia. La Ley Juárez es el nombre con el cual se dio a conocer el decreto de 3 de noviembre de 1870, el cual como ley reglamentaria estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló a Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte, Secretarías de Despacho, Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales; al Presidente de la República, sólo se le podía acusar por tres tipos de delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Otra ley importante durante la vigencia de la Constitución de 1857, fue la llamada “Ley Díaz”, la cual era reglamentaria de los artículos 194 y 105 de la esa Constitución Federal; fue expedida por el presidente Porfirio Díaz el 6 de junio de 1896.

Esta ley regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales; reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la declaración de procedencia, que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas.

- 4) La Constitución de 1917, entró en vigor el 1º de mayo de 1917, siendo la que actualmente nos rige, y es en su Título IV estableció las bases de la responsabilidad de los funcionarios públicos. La primera Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 21 de febrero de 1940, era una Ley en la que no existía una diferencia entre las materias penal y administrativa, con procedimientos netamente penales.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, del 4 de enero de 1980, es muy similar a la de 1940, sus procedimientos son igualmente de naturaleza penal y en ellos se establece la supletoriedad del Código de Procedimientos Penales.

Capítulo II.

- 1) La “renovación moral” fue el lema de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, surge como consecuencia de las reformas al Título IV Constitucional relativo a las responsabilidades de los Servidores Públicos. Esta ley se encuentra derogada para la Administración Pública Federal, pero se encuentra vigente en el Distrito Federal. En la actualidad nos rige la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2002, creada por la necesidad de contar con una legislación que regulare exclusivamente las responsabilidades administrativas, con las cuales se propuso llevar a la realidad las normas básicas de las responsabilidades de los servidores públicos.

- 2) El Estado de Derecho y la División de poderes, surge a partir del siglo XVIII, también llamado siglo de las Luces, donde la concepción de Estado Absolutista (un rey con poder absoluto) cambiara a un Estado de Derecho (el poder emana del pueblo), dándose un gran avance en el momento que la autoridad con poder absoluto cuya voluntad es la ley, tiene que ser electo mediante votación popular y no así por cuestiones de nacimiento; la autoridad ahora sólo hace lo que la ley le permite. Por tanto, la transformación fue abismal y para evitar que el poder corrompiera a los nuevos dirigentes y siguiera el abuso de éste, surge la idea de evitar la concentración del todo en una sola persona, es entonces cuando nacen los conceptos de División de Poderes y de Legalidad, principios rectores asía el camino de un Estado de Derecho. El nuestra Carta Magna, designa que el pueblo ejerza su soberanía a través de los Poderes de la Federación, al señalar que para su ejercicio, el Poder Supremo se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- 3) La Administración Pública Federal se identifica con la actividad que es realizada específicamente por el Ejecutivo Federal, a quien le corresponde el primera instancia implementar los mecanismos, instrumentos, planes y estrategias necesarias para satisfacer las demandas populares. Esta Administración Pública Federal, a la vez se conforma de organismos centralizados y descentralizados.
- 4) El servidor público es aquél que independientemente de su denominación, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de Derecho Público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. Los trabajadores al servicio del Estado pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empleados y se encuentran enunciados en el artículo 108 de nuestra Constitución.

El establecimiento de un régimen adecuado de responsabilidades de los servidores públicos ha sido un interés constante de todo sistema democrático constitucional y una de las características esenciales de todo Estado de Derecho. La aspiración de los mexicanos en este sentido se ha reflejado, con mayor o menor acierto, en todos y cada uno de los documentos constitucionales que, desde nuestra lucha por la independencia, nos han regido.

Capítulo III.

- 1) España con una monarquía constitucional, donde el rey ejerce funciones de jefe de Estado, la administración española es integrada por el Rey y el Consejo de Ministros que a su vez se compone por un Presidente, el Vicepresidente y los Ministros, es un órgano colegiado que realiza las funcionales normativas, económicas, políticas, ejecutivas y organizativas. La

Constitución española de 1978 estatuye el Principio de Responsabilidades de los Poderes Públicos, siendo el artículo 9 el rector del régimen. Existen tres tipos de responsabilidades, la civil, penal y administrativa, el régimen disciplinario de la administración Española se regula en el Real Decreto 33/198 por el que se aprueba el “Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado” donde se observa que las faltas en que pueden incurrir los funcionarios podrán ser: muy graves, graves y leves.

- 2) La República Francesa está organizada una República Semipresidencialista, esto es, el Presidente de la República, elegido por sufragio, tiene ciertas competencias de gobierno. El Primer ministro es elegido por el Parlamento a petición del Presidente, y éste responde de su responsabilidad ante el Parlamento. Por regla general, el Presidente de la República centra sus funciones en la política exterior, mientras el primer ministro lo hace en política interior. La Constitución Francesa de 1958, vigente, en su Título X habla sobre La Responsabilidad Penal de los Miembros del Gobierno, indica que los miembros del gobierno incurrirán en responsabilidad penal por los actos cometidos en el ejercicio de sus funciones cuando los mismos sean tipificados como delitos en el momento en que incurrieron en el mismo.

El Tribunal de Disciplina Presupuestaria y Financiera está compuesto por un primer presidente del Tribunal de Cuentas, un presidente de la sección de finanzas del Consejo del Estado, dos consejeros de Estado y dos consejeros mayores del Tribunal de Cuentas.

Están sujetos a su competencia toda persona que pertenezca a un gabinete de un miembro del gobierno, funcionario o agente civil o militar del Estado, todo representante, funcionario de hecho, administrador o agente de otros organismos sometidos al control del Tribunal de Cuentas que para ser

específicos tendrá el carácter de mero órgano auxiliar del parlamento para la intervención en la elaboración y control del presupuesto del Estado

- 3) La República de Argentina es un estado soberano organizado como República Representativa y Federal, así pues se basa en la representación de toda su estructura mediante el derecho al voto en donde el pueblo delega la soberanía en autoridades elegidas de forma periódica mediante elecciones libres, donde las autoridades deben actuar en representación de los intereses de la ciudadanía. El artículo 85 de la Constitución Nacional de la República de Argentina se relaciona con materia de control externo señala que es atribución del Poder Legislativo llevar a cabo un examen sobre el desempeño y situación general de la administración pública sustentándose en los dictámenes de la Auditoria General de la Nación. Así pues la Sindicatura General de la Nación es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo, cuenta con personalidad jurídica, autarquía financiera dependiendo del presidente siendo el órgano que supervisa y coordina el sistema, así pues, todas las unidades de auditoría interna de cada organismo deben coordinarse con él, de acuerdo a los artículos 98 y 100 de la ley de mérito

- 4) Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria con Centralización Política y Descentralización Administrativa, en donde el poder público se encuentra separado en tres ramas, Legislativa, Ejecutiva y Judicial y diversos órganos de control como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría o Ministerio Público, la Contraloría y las Veedurías Ciudadanas. La Constitución Política de 1991 establece que en el caso que el Estado resulte condenado a la reparación patrimonial de un daño que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario o agente suyo, el Estado podrá y deberá repetir contra éste, para así determinar la responsabilidad de los

servidores públicos para hacerla efectiva. El Código Contencioso Administrativo es la ley especial que se aplica a los servidores públicos y las responsabilidades en que pueden incurrir en el ejercicio de sus atribuciones, dicha ley señala que los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la administración

Capítulo IV.

- 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 al 114, reglamenta el régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual se encuentra dirigido a establecer las responsabilidades de los servidores públicos y el tipo de sanción en que pueden incurrir por no observare los principios legales que los rigen, señalando que pueden incurrir en responsabilidades de carácter penal, civil, político y administrativo.

- 2) La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que la Secretaría de la Función Pública es la autoridad con la competencia para investigar, substanciar, resolver y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos. En su artículo 21, norma el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, que es el procedimiento para sancionar a los servidores públicos. Contra la resolución que emana de este proceso, se puede interponer el recurso de revocación, del cual conoce la propia autoridad sancionadora y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En contra de la sentencia del juicio de nulidad, se puede interponer el juicio de amparo.

Capítulo V.

- 1) El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, es un procedimiento sumario, el cual se encuentra a toda luz exento de formalidades, ya que la propia ley únicamente nos señala de manera general, las pautas a seguir en el desarrollo del citado procedimiento, sin entrar a un desarrollo profundo, no contempla un catálogo de conductas irregulares muy graves, graves, leves, (que ayudaría a imponer sanciones de acuerdo a la gravedad de la conducta), que tipos de probanzas son aplicables al procedimiento, su forma de desahogo y valoración, (lo que ayudaría a no dejar en estado de indefensión al servidor público y ha saber la verdad jurídica de los hechos), entre otras deficiencias que conllevan a su ineficacia. Aunado a esto, las resoluciones que dictan los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, para resolver los procedimientos administrativos de responsabilidad de servidores públicos, son constantemente declarados nulos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea porque se cometen violaciones al procedimiento ó no se acreditó fehacientemente la conducta irregular por la que se sanciona al servidor publico o se actuó de manera arbitraria en contra del servidor público.

Como resultado de lo anterior y de los problemas que día a día se desprenden de la aplicación de dicho procedimiento, surgieron reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con las que se pretende solucionar la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

- 2) El 4 de diciembre de 2006, se publicó el DECRETO por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, precepto legal que contiene las facultades del Congreso de la Unión, dando nacimiento de una nueva facultad a nuestro Poder Legislativo, que es el poder expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, normas que organicen su funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones, muy en específico la facultad de sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidades administrativas.

El decreto enuncia en su artículo Segundo Transitorio, que en tanto no se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, seguirá rigiéndose por ella.

Es decir, el citado decreto se encuentra encaminado a prohibir muy en específico a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, la instauración de procedimientos administrativos de responsabilidad administrativa de servidores públicos, su sustanciación, resolución y los recursos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; por ello, también especifica que hasta en tanto no sea modificada ésta, no entrará en vigor la facultad de sancionar a los servidores públicos los Tribunales Contenciosos Administrativos.

- 3) Para estar en línea con la anterior reforma constitucional, el viernes 21 de diciembre de 2007, se publicó el Decreto por el que se reforma el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa precepto legal que otorga competencia al citado Tribunal, para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en

términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

De igual forma, el decreto constitucional enuncia en su artículo Segundo Transitorio, que en tanto no se modifique la Ley Federal De Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo conocerá de los juicios que se promuevan contra de las resoluciones definitivas impuestas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Es decir, el citado decreto se encuentra únicamente encaminado a estar de conformidad con la reforma al artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución, ya que sólo ratifica la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas impuestas en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; hasta que no se reforme o derogue esta disposición legal.

- 4) De los Informes y Estadísticas del desempeño de los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, se observa la ineficacia de los órganos internos de control de la Administración Pública Federal y de la Contraloría Interna de la propia Secretaría de la Función Pública, como autoridades investigadoras, sustanciadoras, resolutoras y sancionadoras del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la Administración pública Federal. Ya que dichas autoridades, cuentan con una gran cantidad de recursos: humanos, financieros, tecnológicos, de conocimientos, logísticos, para alcanzar su meta, que es el combate a la

corrupción en la Administración Pública Federal; sin embargo, por más que se esfuerzan no logran alcanzar sus objetivos. Toda vez que, del universo de quejas y denuncias que se investigan, sólo entre el 2% y 3% aproximadamente se inician como Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos.

De los Procedimientos Administrativos de Responsabilidades de Servidores Públicos, que se sustancian, sólo se resuelven con sanción únicamente 17.4% aproximadamente. Y de las resoluciones sancionadoras emitidas, sólo el 12.2% aproximadamente causan estado.

Lo que confirma, que la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, son ineficaces para sancionar a los servidores públicos de la Administración Pública Federal, por responsabilidades administrativas.

- 5) De los Informes y Estadísticas del desempeño del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de procedimientos administrativos de responsabilidades de servidores públicos, emana que de *iure y de facto*, no es la mejor autoridad a la que se le puede otorgar la facultad de instruir y sancionar a los servidores públicos, que incurran en responsabilidades administrativas, en razón de que actualmente los procedimientos y dictados de sus sentencias, no son prontas y expeditas como lo ordena nuestra constitución, situación que se agravaría, con la facultad sancionadora que ahora le compete, aunado que al ser un tribunal de legalidad, más no jurisdiccional, no tiene coercibilidad para ejecutar sus determinaciones y finalmente no cuenta con los recursos materiales y humanos, actualmente para cumplir con sus funciones, lo que se agravaría se insiste, con la facultad sancionadora de servidores públicos, por ello, solicita un presupuesto adicional para la creación de 6 especializadas en la citada materia.

- 6) Consideramos que los factores que provocan la ineficacia del régimen de responsabilidades administrativas de servidores públicos, son:
- La falta de un procedimiento para integrar las denuncias y quejas que se reciben en la Secretaría de la Función Pública, lo que conlleva a que sólo entre el 2% y 3%, sean instruidas dentro de un Procedimiento Administrativo de Responsabilidades de Servidores Públicos, se debe incorporar a una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que incluya además, un capítulo de pruebas y formas de valoración de las mismas, así como una segunda audiencia de pruebas y alegatos;
 - La falta de un catálogo de la gravedad de las conductas irregulares de los servidores públicos, ni de las atenuantes para sancionarlos, no enuncia las prohibiciones de servidores públicos, y
 - La falta de capacitación y conocimiento en la materia de los servidores públicos encargados de la aplicación de la ley.
- 7) Respecto a la reforma del artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto legal que contiene las facultades del Congreso de la Unión, no se ha dado vigencia a la mencionada reforma, ya que el decreto enuncia en su artículo segundo transitorio, que en tanto no se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, seguirá rigiéndose por ella. En nuestra opinión, consideramos que esta última reforma a la Constitución y a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no es la solución integral a la ineficacia del régimen de servidores públicos, por las causas nombradas en la conclusión que nos antecede.

- 8) Con apoyo en las consideraciones arriba mencionadas, se propone una NUEVA Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su procedimiento administrativo, que determine:
- a) La facultad de investigación de las posibles conductas irregulares de los servidores públicos, sea reglamentada en términos del artículo 12 de la Ley, es decir, el procedimiento para la integración de los expedientes de quejas y denuncias;
 - b) Un catálogo de obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, con el fin de encuadrar las conductas irregulares de estos, en términos de los artículos 8 y 9 de la Ley que se plantea;
 - c) Los preceptos legales que establezcan las sanciones administrativas que se deben imponer a cada incumplimiento de obligaciones o prohibiciones, de los servidores públicos en señalados en los numerales 17 y 18 de la Ley en comento. Esto con el fin de acotar la facultad discrecional de aplicar sanciones insuficientes o exorbitantes a las conductas irregulares de los servidores públicos;
 - d) Se propone un procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, en forma ordinaria, es decir, con una audiencia de conocimiento del servidor público de la conducta irregular que se le reprocha, aunado a una segunda audiencia de pruebas y alegatos, de conformidad con el artículo 26 de la Ley en cita;
 - e) De igual forma, se plantea en la Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y su procedimiento administrativo, un capítulo de Reglas de las Pruebas y de Notificaciones,

a fin de contemplar correctamente éstas figuras jurídicas en la Ley, evitando con ello, el uso desmedido de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, y

- f) A la postre, se proyecta la creación del artículo 66, que ordena a las autoridades disciplinarias ha tener los conocimientos legales suficientes y ser constantemente capacitados para efectuar apegado a derecho, la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la Ley que se propone.
- 9) Finalmente, el objeto de este trabajo aspira a poder contribuir en la detección y mejoramiento de las causas actuales de INEFICACIA DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, lo cual, estamos convencidos, es viable con las propuestas que hemos señalado.

ANEXO UNO

CC. PRESIDENTE Y SECRETARIOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES

P R E S E N T E S.

El que suscribe, Héctor Michel Camarena, senador de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción XXIX-H y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Hasta el día de hoy, la impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no ha estado a cargo de una autoridad imparcial y, menos aún, a cargo de un tribunal como lo ordena nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17 segundo párrafo, que a la letra dispone lo siguiente:

“Artículo 17.- ... Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que están expedidos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, son los artículos 109 fracción III, 113 y 114 de nuestra Carta Magna, los cuales establecen los principios constitucionales que rigen la materia.

Nuestro artículo 113 constitucional es el que por primera vez estableció en 1982 las bases para la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 113.- Las leyes sobre la 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 aplicadas 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”.

Como se desprende de esta disposición constitucional, corresponde a las leyes secundarias establecer las obligaciones administrativas de los servidores públicos, acordar las sanciones por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Asimismo, se prevén ciertas características que deben satisfacer las sanciones administrativas que se establezcan en la ley de la materia.

El artículo 109 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahondando sobre el mismo tema, establece: “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Sobre el tema que nos ocupa, el último párrafo del artículo 114 constitucional establece: “la ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años”.

Para dar cumplimiento a lo ordenado por los artículos constitucionales expuestos el 29 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Título IV de nuestra Constitución bajo el nombre de “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.

A efecto de regular las responsabilidades administrativas en un ordenamiento legal distinto al que regula las responsabilidades penales y políticas de los servidores públicos, el día 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se expidió la "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos".

Sin embargo, en ambos ordenamientos legales se otorgaron a la ahora Secretaría de la Función Pública y a los Órganos internos de control, las facultades para vigilar, acusar, investigar, determinar responsabilidades e imponer sanciones a los servidores públicos, lo cual evidentemente los convierte en "juez" y "parte" en los procedimientos disciplinarios, toda vez que se entiende por "juez" al funcionario público que participa en la administración de justicia con la potestad de aplicar el derecho por la vía del proceso y que es independiente e imparcial respecto del asunto controvertido; y por "parte" aquella persona que interviene en el proceso con la intención de que se emita una sentencia a su favor; es decir, es un sujeto parcial en la relación jurídica procesal.

De lo anterior, se concluye que en la actualidad impera una inadecuada impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Primero, porque no es un tribunal el que administra justicia a los servidores públicos y, segundo, porque es una misma autoridad la que acusa, investiga, sustancia procedimientos y sanciona.

En razón de lo anterior, el jueves 11 de septiembre del año en curso presenté a la consideración de esta Honorable Soberanía, una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La iniciativa presentada, tiene el firme propósito de mejorar nuestro sistema de justicia; en particular, la justicia administrativa que se imparte en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Pretendo jurisdiccionalizar los procedimientos disciplinarios a través de los cuales se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos, sustituyendo el auto control administrativo por el auto control jurisdiccional, en donde un tribunal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea el encargado de impartir justicia garantizándose con ello a los servidores públicos, que en sus conflictos y controversias, tendrán en las instituciones de justicia el marco adecuado para su justa resolución.

Debe ser una autoridad jurisdiccional y distinta a la que los acusa la que conozca de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues como apunta Don Gabino Fraga, la función jurisdiccional supone una situación de duda o de conflicto preexistente, supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable, y que al tratarse de un conflicto preexistente de derecho en donde existen pretensiones opuestas, no puede dejarse a ninguna de las partes su resolución.

Como legislador comprometido con el deber que se nos ha encomendado, pretendo seguir contribuyendo a la modernización y fortalecimiento del sistema de justicia en nuestro país, pues es y debe ser una característica esencial en las sociedades organizadas democráticamente, el que la resolución de los conflictos sea por la vía del derecho y a través de las instituciones de justicia que marca nuestra Constitución.

Por lo anterior, y con el objeto de dar a mi iniciativa presentada el pasado mes de septiembre una mayor fortaleza, el día de hoy someto a la consideración de esta Honorable Cámara de Senadores, una iniciativa que reforma los artículos 73 fracción XXIX-H y 113 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El espíritu de mi iniciativa es que en la Constitución no haya ninguna duda en cuanto a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuente con competencia constitucional para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas en que incurran. La resolución de los conflictos debe ser siempre conforme a los principios que establece la Constitución y, en consecuencia, debe ser un organismo jurisdiccional quien sustancie y resuelva sobre la aplicación de dichas sanciones.

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente dispone que el Congreso de la Unión tiene facultades para: "expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Esta fracción establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, y que estos tribunales tendrán a su cargo el dirimir las controversias que se susciten

entre la administración pública federal y los particulares, pero no se le confieren facultades para instaurar procedimientos e imponer sanciones a los servidores públicos.

Sin embargo, y no obstante que en dicha fracción se dispone que los tribunales de lo contencioso administrativo estarán dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, debe reformarse la misma a efecto de que, en forma expresa, dichos tribunales tengan competencia para instaurar procedimientos e imponer sanciones a los servidores públicos, cuando estos hayan incurrido en responsabilidades administrativas, pues el tribunal de lo contencioso administrativo actualmente sólo está facultado para dirimir controversias. Por ello, se hace necesaria esta reforma constitucional, a fin de evitar que la justicia de la Unión ampare y proteja a los quejosos que la soliciten, con motivo de esta falta de previsión constitucional.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone: "las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia 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".

Como se puede observar, el artículo en comento dispone que la ley determinará las "autoridades" competentes para aplicar la ley de responsabilidades administrativas. Sin embargo, con el objeto de dar consistencia y uniformidad a la reforma que planteo, considero conveniente establecer que en las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, serán competentes para aplicarla, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, tanto autoridades administrativas como jurisdiccionales. 1) Autoridades administrativas -entendiendo por ellas a las funciones que realiza la Secretaría de la Función Pública- 2) Autoridades jurisdiccionales -entendiendo por ellas a las funciones que realiza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-.

Con esta reforma se garantiza a los servidores públicos que el conocimiento y la solución de los procedimientos disciplinarios iniciados en su contra en materia de responsabilidades administrativa, estarán a cargo de una autoridad independiente e imparcial, lo que implicará que además de la reforma constitucional, se deben realizar las reformas a las leyes secundarias que he propuesto a este Senado de la República y que he citado en el contenido de esta iniciativa.

Asimismo, se garantiza que la autoridad encargada de la solución de los conflictos sea una autoridad jurisdiccional especializada en la materia. Lo anterior, toda vez que como precisa Gabino Fraga, la función jurisdiccional está organizada para dar protección al derecho, para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de derecho.

Por otro lado, se asegura al Poder Ejecutivo que con esta reforma no pierde su auto tutela en la materia, sino que por el contrario, la fortalece y legitima, pues pasa de una auto tutela administrativa a una auto tutela jurisdiccional. Y afirmamos que así debe de ser, puesto que la función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos a través de medidas de policía, pero cuando el conflicto ha surgido se entra al dominio de la función jurisdiccional, como sucede en los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Al conferirse al Tribunal Administrativo la función de resolver sobre el valor de las pruebas que aporten las partes, así como para determinar el grado de responsabilidad de los servidores públicos y para imponer la sanción disciplinaria que corresponda, no se priva al Poder Ejecutivo de la potestad de velar por el buen despacho administrativo, sino que se le está confiriendo un mecanismo formalmente administrativo y materialmente jurisdiccional confiable, neutral e independiente. Es decir, que dentro de la misma estructura del poder Ejecutivo, coexistirán como parte del sistema de autocontrol, la función persecutoria y sancionadora en dos instancias: la Secretaría de la Función Pública y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por todo lo anterior expuesto someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente: INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73 FRACCIÓN XXIX-H Y 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad de:

I a XXIX-G...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para instaurar procedimientos e imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas en los términos que defina la ley de la materia , estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se reforma el primer párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 113.- 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 administrativas y jurisdiccionales para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan 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 años o perjuicios causados.

ARTÍCULO TERCERO. TRANSITORIOS.

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 19 días de noviembre de 2003; Primer Período Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LIX Legislatura.

A t e n t a m e n t e.

SEN. HECTOR MICHEL CAMARENA, Senador de la República por el estado de Colima.

ANEXO DOS

C. SENADOR ENRIQUE JACKSON RAMÍREZ
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE.

El Estado mexicano, como todo Estado contemporáneo, tiene como finalidad desarrollar una actividad política y administrativa que permita fortalecer la convivencia social ordenada, realizar la gestión pública necesaria para satisfacer las necesidades de la colectividad y propiciar el desarrollo armónico y sustentable de la sociedad.

El derecho, base de nuestras instituciones democráticas, surge por ende, de la misma sociedad. La actividad humana, su evolución y desarrollo implica un esfuerzo constante para constituir a la norma jurídica como la expresión del orden supremo.

La propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos evoluciona de manera permanente para regular la estructura y funcionamiento del Estado mexicano, para establecer la organización jurídica que requiere para la consecución de sus fines, con el propósito de mantener su vigencia de acuerdo con la movilidad de las concepciones jurídicas y políticas de la sociedad.

Así, la Constitución establece las instituciones indispensables para el funcionamiento y control de la legalidad de los actos propios de la Administración Pública Federal. De esta forma, en 1946, se previó a nivel constitucional la existencia de tribunales administrativos con facultades para emitir fallos con plena autonomía. Esta atribución, característica de estos órganos colegiados ha sido precisada y reiterada en reformas constitucionales posteriores de 1967, 1974, 1987, 1993 y 1999.

El texto constitucional fue interpretado en un principio, en el sentido de que los tribunales de lo contencioso-administrativo ejercen una función jurisdiccional dentro de la propia administración pública, para conocer de la legalidad de los actos emanados de aquélla.

Sin embargo, los tribunales de lo contencioso-administrativo han venido evolucionando paulatinamente hasta llegar a convertirse en un modelo de jurisdicción de naturaleza mixta, es decir, en tribunales de anulación en algunos supuestos y en otros, de plena jurisdicción para fijar y restablecer los derechos de aquél que impugna el acto emanado de la autoridad administrativa, condenando a ésta al cumplimiento de una obligación.

En consecuencia, estos tribunales se han constituido como un mecanismo jurídico formalmente administrativo de control de los actos de la Administración Pública Federal.

En el contexto del control de la actividad gubernamental, nuestra Constitución estableció por otra parte, el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, orientado a sancionar las conductas indebidas de aquéllos que vulneran los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el desempeño de la función pública.

La concreción de los principios constitucionales debe contar con la expresión legal que permita su cabal aplicación. Por ello, el artículo 113 Constitucional establece las bases del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, reservando a la ley la reglamentación de los diversos aspectos jurídicos que lo conforman.

En este sentido, atendiendo a estas bases constitucionales, el legislador está facultado para regular en la ley, las obligaciones de los servidores públicos, las sanciones que resultarían aplicables por el incumplimiento de aquéllas, así como los procedimientos y las autoridades competentes para imponer esas sanciones de carácter administrativo, incluyendo desde luego, las modalidades de los medios de impugnación con que contarán los servidores públicos en este ámbito.

El régimen de responsabilidades administrativas ha significado un gran avance para mejorar la gestión pública y combatir la corrupción. Sin embargo, este régimen es perfectible, por lo que resulta conveniente modificar sus bases jurídicas a efecto de mantener su vigencia.

En dicho régimen, sobre todo en tratándose del ámbito administrativo, existe una concentración de funciones. En efecto, la autoridad que verifica el cumplimiento de las disposiciones que regulan el funcionamiento de la Administración Pública Federal, es la misma que investiga e impone, en su caso, las sanciones administrativas a los servidores públicos.

Es necesario que este régimen evolucione y se oriente bajo un esquema de distribución de competencias, en el cual, una autoridad sea la encargada de detectar e investigar la conducta indebida de los servidores públicos y otra, la facultada para imponer las sanciones administrativas que procedan.

Esta nueva concepción permitirá valorar los hechos e individualizar la sanción a imponer con autonomía y objetividad. Este esquema presenta importantes innovaciones en la materia, toda vez que rompe los nexos de subordinación y dependencia jerárquica que existen en la actualidad dentro del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y da mayor equidad al proceso disciplinario.

Para la consecución del propósito indicado, es necesario que la autoridad facultada para imponer las sanciones administrativas tenga por una parte, plena autonomía para dictar sus fallos y por la otra, se preserve la facultad disciplinaria dentro de cada Poder de la Unión y de cada órgano constitucional autónomo, para corregir las conductas indebidas de sus servidores públicos, conforme a la naturaleza propia de las responsabilidades administrativas.

Acorde con estos principios, en tratándose de la Administración Pública Federal, esta distribución de competencias conlleva a que una dependencia sea la autoridad competente para investigar las conductas de los servidores públicos, preservando de esta manera la posibilidad jurídica del Ejecutivo Federal para controlar el ejercicio de las funciones propias de la Administración, adoptar medidas preventivas que mejoren el servicio público y en su caso, iniciar el procedimiento disciplinario cuando sea necesario corregir conductas irregulares.

Conforme a este esquema, un tribunal de lo contencioso-administrativo, atendiendo a sus características de independencia y de autoridad formalmente administrativa, sería una instancia propicia para imponer sanciones, en el ámbito de competencia enunciado.

Tomando en cuenta que esta facultad implicará que los tribunales de lo contencioso-administrativo tengan plena jurisdicción, pues sus resoluciones no serían meramente declarativas, es conveniente modificar el texto del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer expresamente la facultad de estos tribunales para imponer aquellas sanciones administrativas que determine la ley. De esta forma, los actos de autoridad a cargo del tribunal en este ámbito, tendrán un claro sustento constitucional, no dejando lugar a dudas sobre su competencia para sancionar a los servidores públicos.

En los términos antes enunciados, la ley ordinaria desarrollaría los principios contenidos en el artículo 113 constitucional, en los que se sustenta este régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Es por ello que en Iniciativa por separado, presento a la consideración de esa H. Soberanía, las reformas legales que, de merecer su aprobación, regularían de manera integral esta materia de responsabilidades. De esta forma, habrá claridad respecto a la competencia de las autoridades que intervendrían en las distintas fases que conforman el procedimiento correspondiente.

La imposición de las sanciones de los demás sujetos de responsabilidades administrativas, se regirá por lo dispuesto en las leyes, de acuerdo con lo establecido por el Título Cuarto de la Constitución.

Por lo anteriormente expuesto y, con fundamento en los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la elevada consideración de ese Honorable Congreso de la Unión, la siguiente Iniciativa de DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-H DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se REFORMA el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 73.- ...

I a XXIX - G ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I a XXX. ..."

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- En tanto no se modifique la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, ésta continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes al momento de su aplicación.

Reitero a Usted C. Presidente de la Cámara de Senadores, las seguridades de mi alta y distinguida consideración.

Residencia Oficial del Poder Ejecutivo Federal, Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de diciembre de dos mil tres.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

VICENTE FOX

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

1. ACOSTA ROMERO. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa. México, 2001.
2. APARICIO PEREZ, Miguel A. Textos Constitucionales, EUB, Barcelona, 1995.
3. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824 (Antecedentes inmediatos de la amparo), UNAM, México, 1978.
4. BIELSA, Rafael. Principios de Derecho Administrativo. Editorial Desalma, Buenos Aires, Argentina 1966.
5. CARREÑO CARLÓN, José, Reformas al Título Cuarto de la Constitución. Servidores Públicos y sus nuevas Responsabilidades, INAP. Praxis, México 1982.
6. CASTREJÓN GARCÍA, Gabino E. Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 2003.
7. DELGADILLO GUTIERREZ, Luís H. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Quinta edición, Porrúa, México, 2005.
8. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México, 2000.
9. FLORIS MARGADANT, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Textos Universitarios. México, 1991.
10. GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto. Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Porrúa. México, 2007.
11. HALLIVIS PELAYO, Manuel. Tratado de Derecho fiscal y administración tributaria de México. Tax Editores. México. 2000.
12. HERRERA PEREZ, Agustín. Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ed. Carsa. México, 1991.
13. ISMALE, Ferrando y Martínez R. Patricia, "Manual de Derecho Administrativo", Argentina, Depalma, 1996.

14. JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. "El Congreso Constituyente de 1916-1917", Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, México, 1987.
15. _____ . "La constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de lo Servidores Públicos Federales". Porrúa, México, 2002.
16. LANZ CÁRDENAS, José Trinidad. "La Contraloría y el control Interno en México. Antecedentes históricos y legislativos". Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1987.
17. MARQUEZ, Daniel. Función Jurídica de control de la Administración. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2005
18. MARTIN Mateo, Ramón, "Manual de Derecho Administrativo", decimonovena edición, España, Trivium, 1998.
19. MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Quinta edición. Oxford University Press. México. 2007.
20. MEZGER, Edmund. Derecho Penal. Parte General. Cárdenas Editor. México, 1990.
21. NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México, 2001.
22. ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Porrúa. México. 2004.
23. PETRIE, A. Introducción al estudio de Grecia. Historia, antigüedades y literatura (1932), F.C.E., México, 1963.
24. RAYNAUD, Jean. "El Tribunal de Cuentas". Fondo de Cultura Económica. México. 1986.
25. VIÑAS MEY, Carmelo. El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana. UNAM, México, 1993.
26. VEGA RUIZ, Juan Francisco. Medios de Defensa contra Procedimiento Disciplinario a Servidores Públicos Federales. Montealto. México. 2006
27. VEGA RUIZ, Juan Francisco. El Daño Moral en el servidor público federal por Juicio de responsabilidad. Montealto. México. 2007.

28. ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857) (1857-1861), F.C.E. y El Colegio de México, México, 1956.

Codificación Utilizada

- 1) Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales ISEF, S. A., México 2008.
- 2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 2008.
- 3) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 2008.
- 4) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México 2000.
- 5) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Febrero de 1940.
- 6) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.
- 7) Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones Fiscales ISEF, S. A., México 2008.
- 8) Código Penal Federal, Editorial Porrúa, México 2008.
- 9) Código Federal de Procedimientos Civiles, Editorial Porrúa, México 2008.
- 10) Ley de Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, Ediciones Fiscales ISEF, S. A., México 2008.

Documento Electrónico

1. http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/Segundo_informe_delabores.pdf
2. <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/informeSFP05.pdf>
3. http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/Segundo_informe_delabores.pdf
4. http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/436/2/quinto_informe_exec.pdf
5. www.tff.gob.mx/vari0s/Info_presidencia_2007.pdf
6. www.tff.gob.mx/vari0s/InfAct06.htm
7. www.tff.gob.mx/vari0s/Graficas2006.pdf
8. www.tff.gob.mx/vari0s/InfAct05.htm
9. www.tff.gob.mx/vari0s/InfAct.htm