

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ANÁLISIS DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
JOSÉ ROGELIO GARCÍA BERMÚDEZ

MÉXICO, D.F.

2011



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.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No 3213-09 CON FECHA 16-X-1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

ANÁLISIS DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
JOSÉ ROGELIO GARCÍA BERMÚDEZ

ASESOR DE TESIS
LIC. CONCEPCIÓN CONTRERAS MORALES.
CÉDULA PROFESIONAL No.2047646

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

POR DARMÉ SALUD Y LA INTELIGENCIA NECESARIA, POR LLENARME DE BENDICIONES Y PERMITIRME ESTAR EN DONDE HOY ME ENCUENTRO; CON LOS SERES MÁS QUERIDOS DE MI VIDA.

A MIS PADRES:

MARIA GUADALUPE BERMÚDEZ SANCHEZ Y JOSÉ MARIANO GARCÍA LONA: A USTÉDES QUIENES ME FORMARON, ENSEÑÁNDOMÉ PRINCIPIOS, VALORES Y SENTIMIENTOS QUE EN MI VIDA DIARIA, PERSONAL Y PROFESIONAL HE SABIDO APLICAR PARA SER UN MEJOR SER HUMANO, GRACIAS POR SER MIS PADRES Y APOYARME SIEMPRE EN TODO LO QUE HE HECHO DESDE PEQUEÑO HASTA EL DÍA DE HOY; CON ESTE GRAN RETO QUE COMPARTO CON USTÉDES Y DEL QUE ME SEINTO MUY ORGULLOSO AL IGUAL QUE TENER UNOS PADRES COMO USTÉDES, A MI MADRE QUIEN DESDE PEQUEÑO ME GUIO POR EL BUEN CAMINO, GRACIAS POR HACER DE MI UN HOMBRE DE BIEN CON PRINCIPIOS Y VALORES, A MI PADRE QUIEN FUE Y SEGUIRÁ SIENDO MI INSPIRACIÓN POR EL CUAL ELEGÍ LIBREMENTE ESTA CARRERA; QUIEN SIEMPRE SE OCUPO DE PROVEERNOS PARA QUE NO HICIERA FALTA NADA, MI TÍTULO SE LOS DEDICO A LO DOS. AUQNEU NO LOS TENGA JUNTOS COMO YO QUISIERA Y COMO SIEMPRE ME

GUSTÓ BERLOS, SE QUE NO HAN DEJADO DE AMARNOS POR IGUAL PESE A LAS CIRCUNSTANCIAS QUE SE HAN PRESENTADO, LOS AMO Y LOS NECESITO SIEMPRE APOYÁNDOME.

A MIS HERMANOS:

MARIANO Y MARIO GARCÍA BERMÚDEZ: POR QUE A PESAR DE LAS DIFERENCIAS QUE HEMOS TENIDO COMO CUALQUIER HERMANO LOS TIENE, LES AGRADEZCO EL QUE SEAN MIS HERMANOS CON QUIENES CRECÍ Y ME EDUQUÉ; MARIANO GRACIAS POR CUIDARME Y DEFENDERME EN LOS MOMENTOS NECESARIOS EN MI ADOLESCENCIA, A MARIO QUIENES MI HERMANO EL MENOR Y A QUIEN HE TRATADO DE DAR UN BUEN EJEMPLO COMO TÚ HERMANO MAYOR, ESPERO SIGAS MIS PASOS DEJÁNDOTE UNA BUENA IMAGEN; TE LO PROMETÍ HOY TE LO CUMPLO HERMANOS LOS AMO. GRACIAS POR SER MIS HERMANOS.

A ELIZABETH MONZÓN DE GARCÍA:

A TÍ, MI ESPOSA A QUIEN CONOCI EN ESTA UNIVERSIDAD Y QUIEN DESPUES DE SER NOVIOS COMO ESTUDIANTES HOY SERÁS ESPOSA DE UN PROFESIONISTA; CON LA QUE QUIERO PASAR TODA MI VIDA Y FORMAR UNA FAMILIA, POR ESTAR SIEMPRE A MÍ LADO CUANDO MÁS LO NECESITO Y TENER PARA MÍ SIEMPRE UNA SONRISA QUE ME INSPIRA A SALIR

ADELANTE, PERO SOBRE TODO POR BRINDARME ESA CONFIANZA Y ESE AMOR INCONDICIONAL DEL CUAL ERES CORRESPONDIDA, QUIEN DÍA A DÍA ME PRESIONABA PARA TERMINAR MI TESIS Y EMPUJARME A CERRA ESTE CIRCULO COMO ESTUDIANTE; ERES PARTE DE MÍ TITULACIÓN MI AMOR, TE AMO ELIZABETH.

A LA LIC. CONCEPCIÓN CONTRERAS MORALES:

QUIEN FUE MI ASESORA EN EL PRESENTE TRABAJO Y A QUIEN LE AGRADEZCO EL QUE HAYA ACEPTADO SERLO, USTÉD ME BRINDÓ SUS CONOCIMIENTOS, SABIDURA Y BUENOS CONSEJOS. GRACIAS.

A MIS COMPAÑEROS:

MARTHA BELLO SALAS, GEORGINA CRUZ ACOSTA, DANIEL BERBER MORÁN, MANUEL CONTRERAS AGUILAR Y MIREYA SANCHEZ FLORES: A USTÉDES QUE ME BRINDARON SU AMISTAD DENTRO Y FUERA DEL SALÓN DE CLASES Y QUE ESPERO SIGA LATENTE POR SIEMPRE; CON QUINES PASÉ MUY BUENOS MOMENTOS EN LA UNIVERSIDAD.

A MIS PROFESORES:

A TODOS EN GENERAL LES AGRADEZCO POR LOS CONOCIMIENTOS TRANSMITIDOS, POR LOS REGAÑOS, ASÍ COMO LOS BUENOS MOMENTOS, GRACIAS POR TODO LO APRENDIDO DURANTE LA CARRERA.

A MIS AMIGOS:

*ROBERTO POSANTORNERO, CARLOS CUEVAS MARÍN,
ALBERTO YAIRSINO AGUIÑAGA TOSCANO, ALEJANDRO
PEDROZA MARTÍNEZ, LILIANA ARRONA GARCÍA, KAREN
GONZÁLEZ AVILES ANAI GALLEGOS CONTRERAS. A TODOS EN
GENERAL GRACIAS POR SER MIS AMIGOS, POR HABER
COMPARTIDO JUNTOS MUCHOS MOMENTOS BUENOS Y
MALOS, ESPERANDO QUE ESTA AMISTAD PERDURE POR
SIEMPRE.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	ii
CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	
1.1. Reino Azteca.	3
1.1.1 La Hacienda Pública.	4
1.1.2 Responsabilidades de los Funcionarios.	5
1.2-Epoca Colonial.	8
1.2.1 Control de la Administración Central.	10
1.3-Los Oficiales Reales.	11
1.3.1 Principios.	12
1.3.2 Derechos y Obligaciones.	13
1.3.3 Sanciones.	14
1.4-Las audiencias.	15
1.5-El Control sobre los demás Funcionarios Públicos.	16
1.6 Las Visitas.	18
1.6.1 Origen.	20
1.6.2 Características.	20
1.6.3 Competencia.	22

1.6.4 El Procedimiento	23
1.6.4.1 Medidas Cautelares	24
1.6.4.2 El Secreto.	24
1.6.4.3 La Rapidez.	25
1.6.4.4 La Fianza.	25
1.6.4.5 Publicidad.	26

CAPÍTULO 2 FUNCION PÚBLICA Y SERVIDORES PÚBLICOS.

2.1 Secretaría de la Función Pública.	29
2.1.2 Antecedentes.	30
2.1.3 Atribuciones.	32
2.1.4 Estructura Orgánica y Organigrama.	45
2.1.5 Objetivos y Funciones.	48
2.2 El ejercicio de la Función Pública.	51
2.3 La Actuación del empleado Público.	52
2.4 La Incorporación al Servicio Público.	54
2.4.1 Incorporación	56
2.4.2 Regulación de la relación.	57
2.4.3 Retribución.	57

2.4.4 Sometimiento al Derecho Administrativo.	57
2.5 Servidores Públicos.	59
2.5.1 Definición.	61
2.5.2 Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.	62
2.5.3 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.	67
2.6 Órgano de Control Interno	71
2.6.1 Antecedentes	72
2.6.2 Integración.	75
2.6.3 Facultades. de la Contraloría	75
CAPÍTULO 3 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.	
3.1 Procedimiento Administrativo.	80
3.1.1 Recepción de la Queja o Denuncia.	82
3.1.2 Admisión.	82
3.1.3 Investigación de la Queja o Denuncia.	82
3.1.4 Citatorio.	83
3.1.5 Notificación.	83

3.1.6 Audiencia.	84
3.1.7 Resolución.	84
3.2 Sanciones Administrativas.	85
3.2.1 Amonestación.	86
3.2.2 Suspensión.	87
3.2.3 Destitución.	87
3.2.4 Sanción económica.	87
3.2.5 Inhabilitación.	88
3.3 Registro de Sanciones.	88
3.4 Medios de impugnación.	89
3.4.1 La demanda.	89
3.4.2 Recurso de revocación.	90
3.4.3 Juicio de Nulidad.	92
3.4.4 Incidente de Suspensión.	93
3.4.5 Las Pruebas.	94
3.4.6 La sentencia.	95
3.5 El amparo Administrativo.	99
3.5.1 Aspectos Generales.	99

3.5.2 Breve historia del Juicio de Amparo en Materia Administrativa.	101
3.5.3 Fundamento Constitucional.	105
3.6. Principios Constitucionales de Amparo.	108
3.6.1 Supremacía Constitucional.	108
3.6.2 Instancia de parte.	109
3.6.3 Agravio Personal y Directo.	109
3.7 Definitividad.	110
3.8 Procedencia Constitucional de Amparo.	111
3.9 Estricto Derecho.	112
3.10 Relatividad de las Sentencias de Amparo.	112
3.11 Tramitación por escrito.	113
3.12 Limitación de Pruebas.	113
3.13 Amparo Indirecto.	113
3.14 Amparo Directo.	115

CAPÍTULO 4 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4.1 La Responsabilidad Patrimonial del Estado.	119
--	-----

4.2-Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.	122
4.2.1 Responsabilidad Penal.	127
4.2.2 Responsabilidad Civil.	129
4.2.3 Responsabilidad Política.	134
4.2.4 Responsabilidad Administrativa.	137
4.3 Las Sanciones Disciplinarias.	139
4.4 Aplicación y Ejecución de las Sanciones.	143
4.5 Autoridades competentes para efectos de las Responsabilidades.	144
4.6 Marco Constitucional de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.	145
4.7 Sujetos de Responsabilidad Administrativa.	149
4.8 La Corrupción Administrativa.	153
CONCLUSIONES.	160
BIBLIOGRAFÍA.	164

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental el realizar un análisis sistemático, de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El ejercicio del Servidor Público constituye un acto singular, con características propias por las atribuciones y facultades que les son atribuidas, de ahí que los individuos que participan en la Administración Pública se distinguen de los otros miembros del grupo social. Se trata de personas que en la realización de sus actividades utilizan recursos materiales y económicos de naturaleza pública, que de una u otra forma, y en distinto nivel de responsabilidad, les son confiados para la consecución de los fines del Estado. Estos signos distintivos de los individuos a quienes las normas legales definen como “Servidores Públicos”, les imprimen, asimismo, una condición jurídica especial, o estatus jurídico, que difiere de los demás rangos normativos, de donde derivan diferentes tipos de responsabilidades.

El análisis que del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos realizamos, considera la singular condición de aquel individuo previamente identificado como sujeto de una relación jerárquica regulada por el Derecho Público, que integra toda una estructura normativa denominada “Derecho Disciplinario de la Función Pública”, la cual se encarga de estudiar la regulación del fenómeno disciplinario en la expresión del poder estatal, los sujetos de las relaciones en que se manifiesta, sus responsabilidades, la

facultad disciplinaria, las sanciones, los procedimientos para la imposición de éstas y los medios de defensa a favor de los sancionados.

La rama del Derecho que mayor identificación tiene con las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos es el Derecho Laboral, toda vez que es en el campo de las relaciones prestacionales donde se manifiesta el fenómeno disciplinario ante el incumplimiento de las obligaciones que son materia de la relación, que otorga al patrón la facultad de corregir las conductas que afecten el desempeño de las labores de que son debidas.

En el Derecho Disciplinario de la Función Pública, y particularmente en materia de responsabilidades administrativas, lo que se busca es el debido ejercicio de la función pública, cuyo contenido fue determinado previamente en el ordenamiento jurídico, por lo que no puede ser materia de acuerdo entre las partes, sino que se manifiesta en razón del interés general de que el poder del Estado se ejerza correctamente.

La singularidad de las condiciones en que se manifiesta la actuación de los servidores públicos, ha traído como consecuencia que además de llegar a afectar la disciplina en el ejercicio de su función, puedan conculcar diferentes valores, protegidos por distintas ramas de Derecho, de tal forma que cuando se lesionan los de carácter penal, en los términos de las normas de esta materia, el servidor público debe responder de su conducta en los términos que dispone el Código Penal; de igual forma, cuando se trata de servidores públicos que con su actuación pueden llegar a afectar el ejercicio de la Función Pública, o su buen despacho, en razón del nivel de dirección o de decisión que tienen encomendado, la responsabilidad en que llegan a incurrir es de naturaleza política; y cuando la afectación que producen tiene como

sujetos pasivos a los gobernados en particular, la responsabilidad será de carácter Civil, en los términos del Código de la materia.

Identificando el marco jurídico del fenómeno disciplinario en la función pública, se analizan los aspectos esenciales de su manifestación, constituidos por las obligaciones en que se sustenta, las infracciones que genera su incumplimiento, las sanciones a que da lugar, así como los procedimientos y las autoridades competentes para su aplicación. Partimos del estudio de las obligaciones que la ley establece como un Código de conducta de los servidores públicos, para preservar los valores fundamentales en el ejercicio de la función pública, y continuamos con el análisis de las infracciones que produce la inobservancia de la disciplina administrativa y la correspondiente facultad disciplinaria, identificada como el ejercicio de un poder público.

En este orden de ideas ha sido necesario realizar el estudio del Sistema Jurídico de responsabilidades de servidores públicos lo más actualizado a nuestra legislación, incluyendo la transformación de la entidad controladora a su nueva denominación como lo es la secretaría de la Función Pública.

Es importante resaltar que la presente Tesis contiene los procedimientos contenidos en la legislación, es decir la Administrativa, la Política, la Civil y la penal, desglosando las diversas etapas procesales que conforman a cada uno de dichos procedimientos.

El presente trabajo se encuentra respaldado por doctrina, legislación actual y jurisprudencia hasta la emitida en la Novena Época.

Así es como mi investigación está enfocada a desmembrar las Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos. Por lo que se ha dividió en cuatro capítulos, el primero denominado Antecedentes Históricos mismo que tiene por objeto dar a conocer los principios que

nuestros antepasados establecieron como responsabilidades para los servidores públicos, saber quiénes y cuándo eran sujetos a la normatividad como servidores públicos y de ser así como se le sancionaba.

Posteriormente encontramos el segundo capítulo el cual se analizará a una Secretaría de Gobierno la cual se encarga de abatir, regular y sancionar los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño dentro de la Administración Pública Federal, sus antecedentes, atribuciones y los órganos por lo que se compone, así como la legislación que es aplicable a dicha Secretaría.

En el tercer capítulo encontraremos las partes del Procedimiento Administrativo, sus etapas procedimentales, desde que inicia con la queja puesta en contra del servidor público hasta su resolución por parte del Órgano de Control, las pruebas, así como los medios de defensa que puede hacer valer el servidor público desde el recurso de revisión hasta la instancia de promover un Amparo en materia Administrativa.

Y por último el cuarto capítulo donde se encuentra el punto medular del presente que son las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en sus diferentes ramas del Derecho como los son: Civil, Penal, Político y Administrativas.

RESUMEN

Con relación al tema de la presente obra, se tendrá una visión más acertada de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y conocer como se regulaban en las diferentes etapas históricas de nuestro país, hasta llegar a la época actual y de las que hemos obtenido conclusiones muy importantes.

En relación a los antecedentes sobre la regulación de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos hemos percatado que nuestro país es de una gran tradición histórica en esta materia, pues como ha quedado señalado, se regulaba desde la época prehispánica.

En virtud de este panorama histórico, podemos señalar que en muchas ocasiones se han regulado las responsabilidades administrativas en forma más eficientes a la legislación actual, por lo que no dudamos en manifestar que en esta materia se debería regresar en algunos aspectos a la forma tradicional, percatándonos que tenían estrictos sistemas del control del Poder Judicial y de la actuación de los jueces, así como de los requisitos que exigían para desempeñar ese cargo, y desde mi punto de vista muchas de aquellas reglas se deberían establecer nuevamente.

Las sanciones que se imponían a los Servidores Públicos, fueron severas y rígidas, de acuerdo a la importancia que revestía la responsabilidad oficial, que iban desde una simple amonestación hasta la pena de muerte, existiendo

también la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñarlo en el futuro.

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

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

En este orden de ideas, el régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos debe ser concebido más que como un catálogo frío de deberes burocráticos, como la expresión deontológica del ejercicio del poder público y de la administración como su más importante manifestación interna.

CAPÍTULO 1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

La importancia del análisis de los antecedentes históricos del tema a exposición, radica en saber con certeza las formas o mecanismos en que se desarrollaba y su vinculación con los actuales. El estudio histórico, se justifica aún más en la rama jurídica, ya que el derecho está en evolución. Éste se comprende mejor si se conoce su antecedente.

Señalar todos los antecedentes históricos de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos sería casi interminable, no sólo por la extensión de la materia, sino por que podríamos incluir varios siglos de tradición jurídica, lo que haría complicado su estudio; por lo que sólo se señalan los más importantes.

En el presente razonamiento histórico nos referiremos a las Épocas Prehispánicas y Colonial, en la primera sólo me referiré brevemente a los Aztecas, y se analiza con más detenimiento la época colonial, por ser en la que se desarrolla la parte más importante para los antecedentes históricos en las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Se pretende tener una visión auténtica de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, aun cuando las leyes actuales nada tuvieran en común con las que

rigieron a los antiguos pobladores de México; ya que el Derecho es un fenómeno social, un resultante de los complejos factores que actúan en el desenvolvimiento de las comunidades.

1.1 El Reino Azteca.

El Reino Azteca por ser el más importante y representativo de nuestro Derecho Precolonial, quien junto con el Reino de Texcoco fueron quienes reglamentaron el control y la responsabilidad de los funcionarios.

Como es sabido en la época Precolonial, los reinos de México, Texcoco y Tacuba formaban una triple alianza al frente de la cual se encontraba el señor del Reino de México, pero cada uno con independencia absoluta en cuanto a su régimen interior.

"Al señor de México habían dado la obediencia los señores de Tlezcuco y Tlacuba en las cosas de guerra, y en lo demás eran iguales, porque no tenían el uno que hacer en el señorío del otro, aunque algunos pueblos tenían comunes y repartían entre sí los tributos de ellos, los de unos igualmente, y los de otros se hacían en cinco partes: dos llevaban el señor de México y dos el de Tlezcuco, y una el de Tlacuba." (Chavero, 1958, p. 547)

Los reinos señalados estaban integrados por aquellos pueblos de distinta raza que habían sojuzgado a través de

las armas. Todas las provincias conquistadas por los Aztecas eran tributarias de la corona y los tributos consistían en animales, frutas y minerales. Éstos eran cubiertos según la tasa que se les había prescrito, los mercaderes contribuían con una parte de sus productos, los artífices con cierto número de las obras que trabajaban; así como vestidos de algodón y cierta cantidad de semillas y plumas que eran comunes a todos los pueblos tributarios y otras muchas cosas según la calidad de sus tierras.

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

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

1.1.1 La Hacienda Pública.

La Hacienda Pública estaba bien determinada y su máxima autoridad era el Cihuacóatl, del que dependían el Hueycalpíxqui o Calpíxqui Mayor, éste último estaba

encargado de recoger todo lo que los Calpixque menores le entregaban y de llevar las cuentas en los libros respectivos. (Clavijero, 1961, p. 214 a 216)

También llevaba el control general de todos los tributos que formaban la Hacienda Pública y cuidaba de su distribución y buen empleo, contando para ello con autoridad propia, por lo que el Rey no podía disponer a su arbitrio de los caudales del reino, pues éstos debían dedicarse precisamente a lo que de antemano y por bien público estaba determinado. Esto indudablemente demuestra un gran avance administrativo para aquellos tiempos y sobre todo en aquellas circunstancias.

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

Por otra parte en el reino de Texcoco, el consejo de Hacienda se formaba por los Calpixque y por los principales Pochteca de la ciudad. Tres de los principales grupos cuidaban especialmente los tributos y demás rentas reales y en todo lo demás la organización social era semejante a la de México.

Respecto del control de la actuación de los funcionarios de la administración fiscal, o sea de los Calpixque, cabe señalar que si incurrían en malos manejos en la recaudación de los tributos se les imponía la prisión, se les condenaba a muerte, además sus bienes se aplicaban al Rey, y su mujer e hijos eran echados de su casa. (Idem, Capítulo IX, p. 633)

1.1.2 Responsabilidades De Los Servidores Públicos.

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

Respecto a la asignación del personal que integrarían el poder judicial, es decir que los jueces, tenían la obligación de velar por la pacificación del pueblo y de sentenciar los litigios y pleitos que había en la gente popular, y para esto elegían jueces, personas nobles, ricas y ejercitadas en los casos de guerra, experimentadas en los trabajos de las conquistas; personas de buenas costumbres, que fueron criadas en los monasterios del Calmecatl, prudentes y sabios, y también criados en el palacio. A este tipo de personas las escogía el señor para que fuesen jueces en la República, se procuraba mucho que éstos no fuesen borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de

personas, ni aprisionados, encargarles mucho el señor que hiciesen justicia en todo lo que a su mano viniese.

En el siguiente texto describiré la designación que los Aztecas hacían de los funcionarios públicos en la cual tenían un especial cuidado.

El senador tenía las propiedades o facultades de ser juez y averiguar bien los pleitos, ser respetado, grave, sereno y tener presencia digna, de mucha gravedad y reverencia, y ser temido de todos. El buen senador es recto juez y oye a las partes, y pondera muy bien la causa de los unos y los otros, da a cada uno lo que es suyo, y siempre hace justicia derecha; no es aceptador de personas y hace justicia sin pasión. (Idem, Capítulo IV, p. 23)

Los Aztecas siempre cuidaron que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de gobernantes de pueblos anexados, los de jueces y los de funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los Calpulli.

Otras de las medidas que existían para evitar la corrupción de los jueces era la obligación que tenían de permanecer en los tribunales durante todo el día, además de las penas capitales contra los prevaricadores de la justicia, la puntualidad de su ejecución y la vigilancia del soberano, ejercida a través de las juntas periódicas

con los funcionarios en las que debían dar cuenta de los litigios pendientes.

La diversidad de grados en los magistrados servía al buen orden su continua asistencia en los tribunales desde comenzar el día hasta tarde, abreviaba el curso de las causas y los apartaba de alguna práctica clandestina. Las juntas que se tenían cada 20 días en presencia del soberano, y particularmente la asamblea general de todos los magistrados cada 80 días para terminar las causas pendientes a más de eludir los grandes males que causa la lentitud en los juicios, hacían que los magistrados se comunicasen recíprocamente sus ideas, que el Rey conociese mejor a los que habían constituidos depositarios de su autoridad, que la inocencia tuviera más recursos y que el aparato del juicio hiciera más respetable la justicia. (Clavijero, 1938, p. 550)

En relación a las sanciones que se imponían a los servidores públicos de aquella época por sus conductas ilícitas, tendientes a controlar su actuación, estas fueron rigurosas y acordes a la gravedad e importancia que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco, dichas penas iban desde la simple amonestación al Juez Prevaricador por parte de sus compañeros, en los casos no graves y hasta la muerte si la falta era de suma importancia, existiendo además la destitución del cargo, y la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, así como el trasquilamiento y el

derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez. Los Jueces administraban justicia rectamente y si no cumplían con sus deberes, se embriagaban o recibían cohecho, si no era grave el caso, los amonestaban sus compañeros, y si reincidían se les privaba del cargo y se les trasquilaba, pero si la falta era grave, desde la primera el Rey los destituía, y si cometían una gran injusticia mandaba a darles muerte.

Y si oía el señor que los jueces o senadores que tenían que juzgar, dilataban mucho, sin razón, los pleitos de los populares, que pudieran acabar presto, y los detenían por los cohechos o pagos o por amor de los parentescos, luego el señor mandaba que les echasen presos en unas jaulas grandes, hasta que fuesen sentenciados a muerte; y por esto los senadores y jueces estaban muy recatados o avisados en su oficio. (Sahagún, 1949, p. 15)

Otro aspecto importante que merece especial mención, es el antecedente directo de que las sanciones que se imponían en la época Precolonial, fueron recogidas por la Ley, que se encuentra vigente a partir del primero de Enero de 1983, La Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, como son la amonestación, la destitución y la inhabilitación para desempeñar algún cargo o comisión dentro de la Administración Pública.

1.2 Época Colonial.

Es evidente la importancia del estudio de la época colonial, en virtud del periodo tan largo de dominación española y por lo mismo de la gran cantidad de instituciones jurídicas que fueron trasladadas de la península Ibérica a la Nueva España. Esta época comprende la llegada de los españoles al Continente americano, y específicamente a la Nueva España, a la guerra de independencia de 1810, de lo que fueron casi tres siglos, durante los cuales existieron muchas leyes que regulaban la Responsabilidad de los Servidores Públicos, cuyo origen se encuentra en el viejo continente.

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

La unidad del objeto consistió en que la Hacienda Pública en la Colonia siempre recibió el nombre de "Hacienda Real", lo que estaba de acuerdo al criterio jurídico de aquella época en la que se sostenía que el rey encarnaba al Estado, y por lo tanto, a él le correspondía en propiedad los bienes de un territorio,

con lo que existía un poder absoluto del rey en todo lo relativo al fisco.

La centralización y autonomía de las regiones o distritos administrativos, consistía en que los Oficiales Reales que administraban las cajas reales no tenían entre sí ninguna dependencia ni siquiera con los de la capital del Virreinato o Gobernación, pues sus relaciones eran directas con el poder central, ya sea con el Rey, con el Consejo de Indias o con la Casa de Contratación de Sevilla y sólo mantenían entre si, las relaciones necesarias para una buena administración, pero siempre en un plano de igualdad jerárquica.

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

La homogeneidad del sistema, se derivó del hecho de que toda la actividad legislativa requerida para el desarrollo de la organización financiera, tuvo su origen fundamentalmente en la Corona, ya que todas aquellas disposiciones relacionadas y que eran expedidas por los órganos de Gobierno de la Administración de la Colonia, necesitaban ser confirmadas por el rey, lo que provocaba una uniformidad en la organización administrativa de la Hacienda Pública.

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

1.2.1 Control De La Administración Central.

La Corona española tenía un interés primordial en el establecimiento de un sistema legal que asegurara el funcionamiento de la Hacienda Pública en la Nueva España, y esto lo realizaba con medidas que controlaban la actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaban. El principio de la administración conjunta o actuación colegiada constituía por sí mismo un medio de control, a la cual se agregan las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, la rendición de cuentas, el tribunal de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.

Todas estas características para el control de la administración en esa época fueron muy efectivas, dentro de las que destaca la forma de rendir las cuentas, así

como la forma de guardar los bienes del rey en un arca con varias cerraduras y llaves, con lo que se evitaba la libre disposición de los fondos reales, ya que la caja solo podía abrirse con el concurso de todos los que gozaban de ese derecho y la llave no la podían dar a otra persona, bajo pena de la pérdida de sus bienes y la privación de su oficio, con excepción de los tenientes.

1.3 Los Oficiales Reales.

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

El nombramiento de los propietarios correspondió siempre al rey a propuesta del Consejo de Indias, con excepción del periodo comprendido entre 1571 y 1591, en que muchos nombramientos fueron realizados por el Presidente del Consejo de Indias. Entre los requisitos y condiciones que se requerían para la elección de estos funcionarios, se encontraban los de carácter moral y técnico, es decir, la elección debería recaer en personas que por su conducta, ofrecían garantía y honradez en su actuar, además de que debían contar con la pericia necesaria para el desempeño del cargo. La capacidad fue un requisito indispensable para efectuar los

nombramientos de los funcionarios pertenecientes a los distintos ramos de la Real Hacienda agregándose que por eso puede hablarse históricamente e una burocracia profesional, como fueron los oidores y oficiales e la Real Hacienda, y de una burocrática política, como fueron los Virreyes, Presidentes, Gobernadores, Alcaldes Mayores y Corregidores, que ejercieron sus cargos respectivos con el respaldo técnico de los asesores letrados.

Por otra parte, la práctica de la venta de los oficios relacionados con la Hacienda fue introducida por Felipe II, pues a pesar de que era aconsejable de que no se vendieran, las necesidades apremiantes de la Corona llevaron a ampliar la lista de oficios vendibles con algunos de los del fisco, incluidos los oficiales Reales en el cuarto decenio del siglo XVIII.

1.3.1 Principios.

Los principios fundamentales que rigieron la actuación de los Oficiales Reales y que fueron los siguientes: La administración conjunta o colegiada y la responsabilidad solidaria.

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

Esta situación colegiada consistía en que habían de asistir juntos a los acuerdos, a las fundiciones y almonedas, al cobro de impuestos y al abrir el arca, para meter y sacar oro, que precisamente por eso tenía tantas llaves como oficiales había, juntos habían de abrir los despachos enviados por el Rey y también de contestarlos. Así sus cédulas y ordenanzas disponen la forma de los libros e inventarios que los Oficiales Reales deben tener de la Real Hacienda, además del común, y como se han de hacer, y escribir a tres manos, y firmarse por todos para que contesten unos con otros y sea siempre más cierta y segura la fidelidad y legalidad de lo que pasó por tantos ojos. (Pereyra, 1982, p. 514)

En cuanto a la responsabilidad solidaria, la cual era un complemento lógico de dicha administración conjunta, si delinque un oficial es verosímil lo sepa o participe el compañero que podían ser reconvenidos por los delitos, excesos o descuidos de los otros. No siempre fue exagerada e intransigente pues también llegó a existir una interpretación benigna en el caso de una simple negligencia de uno de los oficiales en el desempeño de su cargo, pues únicamente se hacía efectiva la responsabilidad solidaria a sus compañeros si el culpable y sus fiadores no tenían bienes suficientes para hacer el pago; por el contrario si se había configurado un delito, la responsabilidad solidaria era exigida a todo por partes iguales.

1.3.2 Derechos y Obligaciones.

Dentro de la reglamentación aplicable a los Oficiales Reales se establecieron fundamentalmente para esos funcionarios ciertos derechos y obligaciones

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

En cuanto a sus obligaciones, como se ha señalado tenían muchas y podemos reducirlas a una sola: De cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales que se les entregaban para la buena administración de su oficio, y, en general todas las disposiciones dadas para las Indias, observancia que, como ya se dijo, se comprometían a cumplir bajo juramento en la toma de posesión de su cargo.

1.3.3 Sanciones.

Cuando los oficiales Reales incurrieran en alguna responsabilidad por el cargo que desempeñaban se les imponían sanciones entre las que encontramos, la suspensión y la pérdida del oficio, que como su nombre lo establece, iba de acuerdo a la gravedad de la

responsabilidad para que se les aplicara una u otra sanción.

Entre las causas que se encuentran para que se aplicaran estas penas, pueden citarse las siguientes: hacer tratos con mercancías, ausentarse sin licencia, pagar libramientos sin aprobación real expresa, dejar de valuar mercaderías y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas. Tenían pena de muerte los oficiales Reales que robaban algo de las cajas a su cargo y cometían peculado, agregando que existían penas para aquellos que traían el dinero fuera de las cajas y granjeaban con él o sacaban para sí algunas cosas de las que vendían en almonedas, o no les pagaban a los feudados en dinero sino en especie, y que también podían ser reconvenidos por las deudas y derechos tocantes a la real hacienda que hubiesen dejado de cobrar y perdido o empeorado por su negligencia.

1.4 Las Audiencias.

Desde la aparición de las audiencias, éstas nacieron como órganos típicamente fiscalizadores de la actuación de los Oficiales reales de la Hacienda.

La primera audiencia de la nueva España se fundó en 1525 y actuó en corporación como reales acuerdos y controlaban en buena parte las altas funciones de gobierno de los propios Virreyes. Las audiencias tenían

la función de velar por el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas por el monarca y fue también una de sus funciones más importantes, la toma de cuanta a los Oficiales Reales de las llamadas caxas comprendidas en su distrito. Dentro de la función de las audiencias el papel del fiscal era importantísimo era el celador de la administración de la Hacienda, sobrestante de los que la ordenan y reducen a cálculo, inquisidor de los que la detentan; delator de los que la defraudan, procurador de lo que conduce a su beneficio y finalmente protector y abogado del soberano señor, con ardimiento ilícito y sin ánimo calumnioso. (Bella, 1947, p.50)

El Fiscal en defensa de los intereses reales; acudía a las almonedas, a los remates de los diezmos, a las causas de contrabandos, y a los arrendamientos y asientos de rentas y monopolios reales; cuidaba de que se tomaran las cuentas y se residenciara a los corregidores al finalizar el tiempo de su oficio, vigilaba de modo especial que se guardaran las provisiones, cédulas reales y ordenanzas dadas para el aumento de la Hacienda Real, asistía a los acuerdos de Hacienda para enterarse de los que se dispusiera en esta materia, estando obligado a remitir al Consejo de Indias, velaba por que el Virrey no hiciera libramientos injustos, oponiéndose a que se pagaran libranzas de éste si no habían sido aprobadas en acuerdo, y vigilaba que las concesiones de dilatorias

para el pago de dudas fiscales hechas por los Virreyes no perjudicaran los derechos del Monarca.

1.5 El Control Sobre Los Demás Funcionarios Públicos.

Como una consecuencia lógica de la preocupación de la Corona sobre la Hacienda Real, fue el establecimiento de rigurosos medios de control sobre la actuación de los Oficiales Reales, pero también para los demás funcionarios de la Administración Pública, algunos muy generales y otros muy específicos.

Entre los medios generales de control, en virtud de que las expediciones para la colonización fueron financiadas u organizadas por particulares y solo esporádicamente por el Estado, la corona recompensaba con privilegios extraordinarios de carácter señorial a través de las capitulaciones o contratos otorgados entre la Corona o sus representantes y el jefe de la expedición proyectada.

Con la finalidad de apoyar a los colonizadores y a los que se pudiera llamar burocracia, también se necesitaban medios de control de su actuación para prevenir o para corregir los abusos de poder que pudieran cometerse al amparo de las grandes distancias y de la dificultad de las comunicaciones, las medidas de control fueron: Las instrucciones. No obstante las amplias atribuciones que se otorgaron a Virreyes, Presidentes y

Gobernadores; éstas les fueron limitadas por medio de "instrucciones" muy minuciosas a las que se habían de ceñirse estrictamente en el desempeño de sus cargos.

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

El hecho de que los miembros de la audiencia pudieran mantener correspondencia con la Corona sin autorización del Virrey o en su caso del presidente de la audiencia, incrementaba la eficacia de este control sobre la autoridad administrativa Virreinal.

La real confirmación, esto fue un acto que se necesitaba para casi todas las actividades realizadas por los Servidores Públicos de la Nueva España, es decir, casi todos los actos jurídicos de relevancia necesitaban la confirmación del Virrey para obtener plena validez de ahí la obligación de cumplir con este requisito, lo que constituía también un medio de controlar la actuación de los funcionarios, entre otros actos podemos señalar los siguientes: encomiendas de indias, ventas y composición de tierras baldías o realengas, remates y renunciaciones

de los oficios públicos enajenables, ordenanzas redactadas por las audiencias, los cabildos municipales y otros organismos administrativos.

Era una obligación la que tenían las autoridades coloniales de informar a la Corona de aquellos actos que realizaban, y lo hacían de casi todos, se había de informar virtualmente sobre todo: sobre los distintos ramos de la Real Hacienda, sobre actos de Gobierno y Administración, sobre el ejercicio por delegación del regio patronato Indiano, sobre asuntos de justicia, sobre comercio y navegación, sobre problemas relacionados con las misiones, las reducciones de indios y los negros. Lo mismo había de ser objeto de información actos de alta trascendencia y de interés general, que hechos de interés restringido o estrictamente particular. Las cartas y representaciones que a estos efectos se habían de escribir, debían versar cada una de ellas sobre una materia... y por que convenía... se previno a Virreyes y Presidentes que no escribieran generalidades... enviando la mayor comprobación posible. (Capdequi, 1856, p. 50 y 51)

1.6-LAS VISITAS.

Además de todos los medios de control ya señalados, y en virtud de las claras dificultades que se presentaban para gobernar desde la Península Ibérica, los vastos territorios que tenían conquistados en este continente y

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

Con relación al juicio de residencia y la visita estos procedimientos que la Corte española estableció para vigilar la actuación de los funcionarios en las Indias, y en su caso fincarle la responsabilidad correspondiente, fueron precisamente a residencia y la visita. Específicamente con relación a la visita, "ninguno de ellos... en particular sabía si se le hacían cargos, de que, ni por quien, ni aun después de que se les encontraba culpable y se le sentenciaba no por el visitador, quien formulaba el sumario, que debería remitirse cerrado y sellado al Consejo de Indias, si no por este" (Obregón, 1938, p. 159)

José Trinidad Lanz Cárdenas nos da el siguiente concepto: "Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un Virreinato o capitanía general, o bien la gestión de un funcionario determinado"

De la anterior definición podemos desprender lógicamente que existieron visitas generales, y específicas o particulares.

También se realizaban específicamente a un organismo Arregui Zamorano (Zamorano, 1985, p. 54) Expresa, que con relación exclusiva a las visitas realizadas a las audiencias se pueden definir de la siguiente manera: "como una inspección realizada a un organismo público, la audiencia, con el fin de revisar la gestión de los funcionarios que la componen."

Por su parte OTS y Capdequí, (Ots y Capdequí, 1980 p 189.) expresa: "que las visitas tenían una diferencia fundamental con el juicio de residencia, la cual consistía en que eran despachadas en cualquier momento en que la sospecha o denuncia surgiera, en tanto, que el juicio de residencia solo se exigía al terminar su mandato la autoridad residenciada."

Guillermo Porras Muñoz (Porras, 1562, p. 447). La define como: "el medio de inspección utilizada por el gobierno superior para darse cuenta cabal de la manera como se desempeñaba un cargo subordinado, llevaba el nombre de visita"

1.6.1-Origen.

La visita nace junto con la residencia y la pesquisa, como una institución e control, como un sistema ordenado utilizado por la monarquía española para asegurar en la

medida de lo posible, que los funcionarios cumplan bien con sus deberes.

1.6.2-Características.

Las características de la visita son las siguientes:

- I. Tener carácter de inspección.
- II. Los funcionarios visitados continúan ejerciendo sus cargos, salvo casos excepcionales;
- III. No se aplica universalmente, y la tendencia a utilizarla de un modo periódico, ya que no es habitual, abarca solo a cierto tipo de visita y no triunfa en muchos casos;
- IV. Tiene carácter colectivo, afectando siempre a organismos jurídicos con todo el personal que lo integra;
- V. Tiene cierta amplitud en cuanto a lugares donde se efectúa.
- VI. Carece en su desarrollo de limitaciones cronológicas, que se intentan establecer sin resultados.

Las visitas a las audiencias no se realizaban periódicamente aunque en algún momento se haya pensado hacerlo así, sobre todo debido a los cuantiosos gastos, complicaciones e inconvenientes que ocasionaban.

El motivo más común para ordenar su realización, era la noticia de abusos y excesos importantes, no de carácter local ni territorial, sino generalizados y arraigados, otras veces se dirigen a suprimir grandes diferencias surgidas entre autoridades superiores, que no se han podido atacar con procedimientos menos duros, más raramente, no revelan insatisfacción del Gobierno central, si no deseo por parte de éste de implantar con rapidez y energía reformas administrativas muy importantes.

La elección del visitador, la hacía el Monarca asesorado por el Consejo de Indias, y por la importancia de la misión a realizar, la persona elegida era consultada y se le daba la posibilidad de renunciar. Cuando una persona aceptaba el cargo, se entregaba al visitador las comisiones que contenían los poderes necesarios para desempeñar su oficio, pero se delimitaba su competencia, facilitándole toda la información sobre las denuncias y quejas llegadas al Consejo, se le fijaba el salario y el visitador se trasladaba a la sede de los organismos visitados, podía hacer durante el viaje antes de la publicación de la visita, las diligencias que creyere conveniente siempre en el secreto posible, para evitar que los visitados trataran de encubrir las actividades ilícitas.

1.6.3-Competencia.

La competencia de los visitadores, se determinaba según la comisión que recibían y estaban obligados a limitarse a ella aunque podía ser ampliada, también deberían de limitarse a dicha ampliación.

La jurisdicción en un visitador general abarcaba a todas las autoridades del territorio visitado, incluyendo los virreyes, pero solo en los actos realizados como presidente de la audiencia virreinal. La competencia del visitador se protegía frente a la posible actuación sobre todo del Virrey y de otros tribunales, especialmente de la audiencia del territorio que en ocasiones pretendía intervenir, por lo que al visitador se le entregaba una real cedula, en la que se prohibía a la audiencia que interviniera en la gestión de aquel aun para alegar exceso de comisión por parte del visitador.

Muy distintas eran las materias sobre las cuales realizaba sus actividades el visitador, por lo que referente a la visita que realizaba el gobernador se debería ocupar de lo siguiente:

- I. Debería ver si su distrito estaba ocupado o minorado y en este caso, si había sentencia o ejecutoria.
- II. Debía informarse como estaban regidas las ciudades, villas y poblaciones, si los ministros usaban bien

sus cargos y si habían personas poderosas que agraviaban a los pobres, lo que había de enmendar o dar parte a la audiencia.

- III. Debían visitar los mesones, ventas y tambos de los pueblos y caminos, ordenando los hubiera donde fuere menester, o por lo menos "casas de alojamiento" para los caminantes, procurando fuera pagado el hospedaje.
- IV. Debían tener especial cuidado en informar a los indígenas que la voluntad del rey era enviarles justicia que los amparara y defendiera para que de ninguna manera recibieran agravio y que usaran su hacienda libremente, obligando a dar satisfacción y restituir en casos de perjuicios causados e impartiendo justicia sin dilación.
- V. Se les prohibía que cobraran salario o derechos en la visita a los españoles o indígenas, aun de cantidades pequeñas, pues en caso contrario de ello, se les hacía cargo en la residencia, y tampoco podían hospedarse ni ser gravosos a los vecinos contra su voluntad.
- VI. La visita debía pregonarse por medio de edicto, después de lo cual se iniciaba la inspección de todos los instrumentos que considerara conducentes a su investigación, ya fueran testimoniales o documentales.

VII. El Gobernador tenía obligación de visitar su jurisdicción, pero podía delegar sus facultades en un representante que hiciera la visita general o en varios que la realizaran parcialmente.

1.6.4-El Procedimiento.

Una vez que las autoridades de la Corona decidían realizar una visita, se efectuaban diversas actividades que forman parte del procedimiento, desde su inicio hasta la terminación de la misma, las primeras de ellas son las medidas cautelares.

1.6.4.1-Medidas Cautelares.

Desde el punto de vista procedimental, existía un gran avance al practicarse desde entonces las medidas cautelares, pues estas tienden al buen resultado del procedimiento de que se trate, y en relación al tema se practicaban las siguientes:

1.6.4.2-El Secreto.

Al inicio de la visita, se practicaban medidas cautelares, y la primera de ellas consistía en el "secreto" que debía guardarse de la decisión de practicar la visita. Esta medida cautelar era lógica, pues tenía la

finalidad de evitar que los excesos y abusos de los funcionarios fueran encubiertos, al conocer que serían visitados.

Lo anterior lo podemos observar en la designación del visitador general de la Nueva España, Arzobispo de México Moya de Contreras, por parte de Felipe II en 1583 quien dispuso: Se le hagan luego los despachos en secreto y sin que se publique allá (las Indias) ni acá (España), que importa muchos, para que el Arzobispo pueda tener hechas algunas diligencias antes que se sepa, para mejor descubrir la verdad, y que se excusen encubiertos y negociaciones qué suele haber para que no se entiendan los excesos.

A pesar de lo anterior señala el propio Ismael Sánchez Bella, (Sánchez, 1983, p. 585). Que las infiltraciones eran habituales y la noticia llegaba a las Indias antes que el visitador. Estas infiltraciones de información, por supuestos que lograban ocultar la corrupción de los funcionarios de aquella época, pues era evidente que al saber que iban a ser visitados escondían o de alguna forma aparentaban que no existían anomalías respecto a su actuación o con relación a la documentación a su cargo.

1.6.4.3-La Rapidez.

Otra medida cautelar, era "la rapidez" con que debía actuar el visitador y tenía el mismo fin del secreto, así

el visitador Valderrama, antes de llegar a la capital del Virreinato de la Nueva España, envió desde Puebla a su secretario a tomar ciertos libros, "los cuales escribié al Rey: tuve aviso que trasladaban, porque éste y otros embustes hartos se usan en esta tierra". (Idem, p. 586)

1.6.4.4-La Fianza.

La tercera medida precautoria consistía en: "las fianzas" que debían otorgar tanto ministros de justicia como los funcionarios de Hacienda. Además de todas las medidas cautelares que se practicaban, cuando el visitador se encontraba aun en España podía recabar toda clase de información al inicio de su actuación, pudiendo acudir al Consejo de Hacienda o a la Casa de Contratación de Sevilla.

1.6.4.5-Publicidad.

Además de que el visitador era recibido solemnemente junto con sus acompañantes, su alojamiento era cuidado con todo esmero por la importancia de su investidura y para salvaguardar su independencia respecto de las autoridades y personas influyentes, y la debida discreción con los papeles de la visita.

Una vez que ya se encontraba debidamente instalado el visitador pasaba a la publicación de la visita, que se

hacía de viva voz y por edicto, enviando copia de este ultimo a todas las ciudades, villas y pueblos circunvecinos.

Esta obligación de publicar la visita se puede observar en la real cedula que se le entregaba al visitador al hacer su nombramiento, por ejemplo en la que se dio en 1606 a Diego Landeras de Velasco, visitador General de la Nueva España, se decía: Y porque conviene que todas las provincias, ciudades y villas sujetas a la dicha audiencia sepan de la dicha visita, para que si hubieren recibido algún agravio puedan venir ante vos a ser queja de ello, y pedir la justicia del daño que hubieran recibido: os mando que deis aviso a todas las dichas provincias, ciudades y villas sujetas a la dicha audiencia de la dicha visita, para que todas las personas que quisieran venir ante los agravios que así hubieren recibido de los dichos Presidente y Oidor, Alcaldes y Fiscales y oficiales Reales de las otras personas a quien mandamos visitar lo puedan hacer, y para ello les señalareis el termino que os pareciere. (Sánchez, 1983, p. 588)

CAPITULO II
LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS SERVIDORES
PÚBLICOS.

En este capítulo conoceremos y analizaremos una Secretaría de Gobierno que se encarga de abatir, regular y sancionar los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño dentro de la Administración Pública Federal, debido a que los Servidores Públicos deben cumplir con normas y reglas previamente establecidas para el correcto desempeño de sus funciones y así evitar la inconformidad por parte de la sociedad y que ésta a su vez tenga absoluta confianza y credibilidad en los integrantes de la Administración Pública. Es por eso que se crea la Secretaría de la Función Pública.

2.1-Secretaría de la Función Pública.

Es importante señalar, que con el propósito de apoyar y eficientar las tareas sustantivas de las Subsecretarías es responsabilidad del Estado promover una administración pública, accesible, moderna, eficiente, de calidad, profesional, eficaz orientada al servicio y a resultados, apegada a la ética y a la transparencia de su desempeño que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive la nación y se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

En este orden de ideas, el reto de la Secretaría de la Función Pública es el de contribuir a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, enraizar

una nueva ética en el servicio público que propicie el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y denuncias de la ciudadanía, la implementación y evaluación de un servicio profesional de carrera y la rendición puntual de cuentas a la sociedad; poniendo especial énfasis en fortalecer su función preventiva.

2.1.2-Antecedentes.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el Sector Público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito de integrar en esta Dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado por el mismo medio oficial el día 30 de julio de 1985.

Con fecha 16 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento Interior para la Dependencia, dejando sin vigencia al ordenamiento citado en el párrafo anterior.

Este Reglamento fue reformado y adicionado mediante Decretos Presidenciales publicados en el órgano informativo oficial los días 26 de febrero de 1991 - Fe de Erratas el 27 de febrero de 1991 - 27 de julio de 1993.

El Reglamento y las reformas aludidas determinaron, desde luego, las atribuciones de las diversas unidades administrativas que conformaron a la Dependencia y modificaron su estructura orgánica atendiendo a criterios de racionalidad, austeridad y de eficiencia en el ejercicio de las atribuciones que a la propia Secretaría otorgaba el marco legal aplicable a la Administración Pública.

Posteriormente, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Gestión Pública Federal, sus tareas de Gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Dentro de este contexto se modificó el nombre de la Dependencia -para denominarse, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos.

Así, las atribuciones conferidas a la Secretaría, le permitieron diseñar lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía, así como fortalecer las funciones normativas que orientan el manejo transparente de los recursos del Estado, y la operación de los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas e imponer sanciones en los casos.

A fin de responder cabalmente a las nuevas responsabilidades que la ley otorgó a la Secretaría, el Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo - D.O.F del 12 de abril de 1995-, el cual modifica la estructura orgánica de la Dependencia y distribuye su competencia entre sus unidades administrativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2.1.3-Atribuciones.

La Secretaría de la Función Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Dentro de las atribuciones; solo mencionaremos las que se adecuan al presente trabajo de investigación y que contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. También señalare las Acciones Gubernamentales prioritarias:

- I. Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.
- II. Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública.
- III. Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.

- IV. Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.
- V. Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF.
- VI. Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales.

Las atribuciones que señala en su Artículo 37 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

CAPÍTULO II

De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;
- II. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los

órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

III. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

IV. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

V. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes

dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

VI. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

VII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida.

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos también encontramos atribuciones importantes; aplicables al presente trabajo y que a continuación enumeraré:

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

TÍTULO PRIMERO

CAPÍTULO ÚNICO

Disposiciones Generales.

Artículo 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.

Artículo 2 (...)

Artículo 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;

Fracción reformada DOF 26-12-2005

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.

Artículo 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.

Artículo 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.

Párrafo reformado DOF 26-12-2005

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.

TÍTULO SEGUNDO

Responsabilidades Administrativas

CAPÍTULO I

Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público.

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

...

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;

...

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;

CAPÍTULO II

Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

Artículo 10.- 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.

Artículo 11 (...)

Artículo 12.- Los servidores públicos de **la Secretaría** que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8, 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.

Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en: 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 14 (...)

Artículo 15 (...)

Artículo 16.- Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:

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.

Artículo 17.- 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.

Artículo 18.- 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.

Artículo 19.- 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.

Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, **la Secretaría**, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, llevarán a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditorías respecto de las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas, para lo cual éstos, las dependencias o entidades deberán proporcionar la información y documentación que les sean requeridas.

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

Artículo 32.- 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.

Artículo 34.- Las facultades de **la Secretaría**, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

(Último párrafo se deroga).

Párrafo derogado DOF 31-12-2004

Artículo 40.- La Secretaría llevará un registro de servidores públicos, el cual tendrá el carácter de público.

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.

Artículo 41.- 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.

Artículo 45.- 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.

Artículo 46.- 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.

TÍTULO CUARTO

CAPÍTULO UNICO

De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público

Artículo 49.- La Secretaría, con sujeción a lo previsto en el artículo 48 de la Ley, emitirá un Código de Ética 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.

2.1.4-Estructura Orgánica y Organigrama.

➤ SECRETARÍA DE LA FUNCION PÚBLICA.

- Secretaria Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.
- Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.
- Unidad de Asuntos Jurídicos.
- Unidad de Vinculación para la Transparencia.
- Contraloría Interna.
- Dirección General de Comunicación Social.

➤ SUBSECRETARÍA DE CONTROL Y AUDITORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

- Coordinación de Informática de la Subsecretaria de Control y Auditoria de la Gestión Pública.
- Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública.
- Unidad de Auditoria Gubernamental.

- Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social.
- Dirección General de Auditorías Externas.

➤ SUBSECRETARÍA DE ATENCIÓN CIUDADANA Y NORMATIVIDAD.

- Coordinación de Informática de la Subsecretaria de Atención Ciudadana y Normatividad.
- Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal.
- Dirección General de Atención Ciudadana.
- Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- Dirección General de Inconformidades.
- Dirección General de Información e Integración.

➤ SUBSECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

- Coordinación de Informática de la Subsecretaria de la Función Pública.
- Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información.
- Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal.
- Dirección General de Simplificación Regulatoria.
- Dirección General de Eficiencia Administrativa y buen Gobierno.

- Dirección General de Planeación, Organización y Compensaciones de la Administración Pública Federal.
- Dirección General de Ingreso, Capacitación y Certificación.
- Dirección General de Atención a Instituciones Públicas en Recursos Humanos.
- Dirección General de Evaluación de Sistemas de Profesionalización.

➤ OFICIALIA MAYOR.

- Dirección General de Programación y Presupuesto.
- Dirección General de Modernización Administrativa Y Procesos.
- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Informática.
- Órgano Desconcentrado.
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

2.1.5-Objetivos y Funciones.

Objetivos.- Atender en nombre del Ejecutivo Federal, el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de la Secretaría conforme a su esfera legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades en forma programada y con sujeción a la política, que para el logro de los

objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de los programas que le correspondan, establezca el Presidente de la República.

Funciones.-Dentro de las funciones más importantes aplicables al presente trabajo; que le competen a la Secretaria de la Función Pública enumeraré las siguientes:

- I. Fijar y dirigir la política de la Secretaría en materia de control, vigilancia, fiscalización, evaluación, adquisiciones y obras públicas, desarrollo administrativo, de patrimonio inmobiliario federal, gobierno electrónico, organización, operación y seguimiento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal así como de planeación y administración de personal, con sujeción a las políticas nacionales, objetivos y metas que determine el Presidente de la República, así como emitir las disposiciones, reglas y bases de carácter general, normas, lineamientos y políticas en el ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competen a la dependencia.

- II. Someter a la consideración del Presidente de la República los asuntos que correspondan a la Secretaría y desempeñar las funciones y comisiones

que el Ejecutivo Federal le confiera, manteniéndolo informado del desarrollo de las mismas.

- III. Proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría, así como refrendar para su validez y observancia constitucionales, las disposiciones expedidas por el Presidente de la República cuando se refieran, igualmente, a asuntos de la competencia de la propia Secretaría.
- IV. Aprobar la organización y funcionamiento de la Contraloría Interna de la Secretaría, atribuyéndole otras facultades que no estén comprendidas en el Reglamento Interior de la dependencia y que sean necesarias para su cometido legal, informando al Presidente de la República sobre las medidas que se hubieran adoptado al respecto.
- V. Aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas, así como conferir atribuciones adicionales a las fijadas por el Reglamento Interior de la Dependencia y que sean necesarias para el despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría.

- VI. Expedir el Manual de Organización General de la Secretaría y disponer su publicación en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público para el mejor funcionamiento de la Secretaría.

- VII. Suscribir los convenios que la Secretaría celebre con otras dependencias, entidades o la Procuraduría General de la República así como los convenios o contratos que celebre con gobiernos estatales y Municipales, instituciones y demás personas físicas o morales.

- VIII. Designar y remover a los delegados de la Secretaría en las dependencias, a los comisarios públicos en las entidades y a los titulares de los órganos internos de control (OIC) y a los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las dependencias y entidades así como en la Procuraduría General de la República.

- IX. Resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de resoluciones dictadas por el propio Secretario, así como los demás que legalmente le correspondan.

- X. Acordar las bases para los nombramientos del personal de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver las

propuestas que los servidores públicos hagan para la designación o remoción de su personal de confianza y la creación de plazas.

- XI. Establecer y presidir las comisiones internas que sean necesarias para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de las mismas.
- XII. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación del Reglamento Interior de la dependencia y sobre los casos no previstos en el mismo.
- XIII. Las demás que con tal carácter le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias o le encomiende el Presidente de la República.

2.2-El Ejercicio de la Función Pública.

El poder del Estado, en cualquiera de las manifestaciones que prevé el artículo 49 de nuestra Carta fundamental: legislativa, ejecutiva y judicial, requiere de los medios idóneos que permitan su expresión, es decir, de los 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 órganos del Estado están constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances. La norma dispone el cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo, la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita la participación de una persona física que externé la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste como expresión del órgano del que forma parte, de tal manera que sea el propio órgano el que actúe a través del individuo. 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 une al Estado, se dividen en funcionarios y empleados.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de dos elementos, como partes esenciales de una unidad: la

competencia y las personas físicas, ya que la sola esfera de competencia, además de los edificios, el mobiliario y el equipo, sólo constituirían una estructura inanimada e inexpresiva, y por lo tanto, intrascendente, y por otra parte, la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no a la actuación del poder del Estado.

2.3-La Actuación del Empleado Público.

A partir de la identificación de la persona física como parte integrante del órgano, se plantean diferentes cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al estado, toda vez que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares.

Estas situaciones del empleado público han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto, en tanto que la relación de servicio es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del

ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y obligaciones como persona física.

La realidad es que solamente se puede hablar de una relación entre el ente y el empleado público cuando la voluntad de éste se manifiesta, no en ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, sino como persona física, que al haber sido incorporada al órgano adquiere una situación especial frente al Estado, diferente de la situación general que tienen los demás individuos. En todo caso, más que identificar diversos tipos de relaciones entre el ente público y la persona, lo importante es diferenciar su actuación, como elemento subjetivo del órgano, que tiene naturaleza oficial u orgánica, o como particular, en ejercicio de sus personales derechos y obligaciones.

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

2.4.-La Incorporación al Servicio Público.

La calidad de "elemento subjetivo del órgano público", que lo coloca en una situación especial respecto del

Estado y crea la llamada "relación de servicios", solo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según sea el caso y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él y, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, porque su actuación, como parte del órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

Mucho se ha discutido respecto de la situación especial de sujeción del empleado por participar en el ejercicio de la función pública, puesto que el nivel de participación es diferente entre quien realiza labores de apoyo administrativo o consultivas, y los que tienen facultades de mando y dirección, o entre quienes trabajan en una entidad pública, industrial o comercial, y los que lo hacen en una dependencia centralizada, como una Secretaría de Estado. Con base en esa diferenciación se plantea que solo participan en el ejercicio de la función pública, y que por lo tanto quedan en ese estado especial de sujeción, quienes se encuentran investidos de autoridad y que al ejercer el

poder estatal pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

La designación se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se le ha designado. Este acto se puede dar por muy distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual la voluntad general los escoge para el cargo, hasta el nombramiento que un órgano superior emite a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo.

Tratándose de la elección, nos encontramos con el hecho de que se establece un procedimiento mediante el cual los electores, previamente calificados, expresan su voluntad de designación a favor de los individuos que fueron calificados como elegibles. Estos procedimientos se identifican principalmente en materia política, como es el caso del jefe del Poder Ejecutivo, los Diputados y los Senadores, así como de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para que, después de la calificación de los procesos electorales, accedan al cargo en la fechas previstas.

Por su parte, el nombramiento es el procedimiento clásico de nuestro sistema presidencialista, que se

manifiesta en la Administración Centralizada, como una expresión del ejercicio del poder jerárquico mediante el cual el superior nombra a sus colaboradores. Este acto puede ser libre o sujeto a la aprobación de otro órgano.

En el caso de incorporación mediante los contratos, éstos pueden ser de prestación de servicios, de carácter civil y contratos administrativos. Es conveniente diferenciar, desde luego, los contratos administrativos que conforme a la Ley, celebra la Administración Pública, ya que la relación que generan queda constreñida exclusivamente a la realización de una obra, adquisición o arrendamiento de bienes determinados, lo cual no implica el ejercicio de la función pública y que, por lo tanto, no incorpora al contratante privado.

Un aspecto diferente se presenta en el caso del personal que bajo la denominación de "contrato de honorarios" ingresa al servicio del Estado, ya que no obstante que su investidura se produce por la celebración de un contrato civil, su existencia está prevista por normas administrativas.

2.4.1.-Incorporación.

Entendemos por incorporación el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante

este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una personas, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da la investidura de director, gerente, secretario de estado, etc., en el que se identifican dos fases: la designación y la toma de posesión.

2.4.2.-Regulación de la Relación.

El principio básico de la regularidad de la relación parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para una obra y servicios limitados en el tiempo.

De esta manera se han identificado como empleados públicos a las personas incluidas en el Padrón de Personal de Servicios del Estado, ya que él supone la permanencia de la relación.

2.4.3.-Retribución.

El desempeño de la función pública, o la participación en su ejercicio, está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferentemente, por lo que se incluyen en el presupuesto de egresos, ya que en los casos en que las plazas no quedan en esta situación, o sus emolumentos se cubren conforme a tarifas, no quedan incluidos en este concepto, al igual que cuando se trata de personas que por mandato constitucional desempeñan labores honoríficas electorales o censales.

2.3.4.-Sometimientto al Derecho Administrativo.

La regulación de la actividad del elemento subjetivo del órgano implica la sujeción a las normas que establecen la existencia y funcionamiento del órgano, por lo que, independientemente de su regulación laboral y de sus condiciones particulares que al respecto presente, su actividad es materia del Derecho Administrativo.

Este aspecto ha dado lugar a que diferentes tratadistas hagan una diferenciación entre las autoridades, que se rigen por el derecho Político, y los obreros, cuya situación jurídica queda exclusivamente comprendida en

el Derecho Laboral, dejando la regulación de los empleados al Derecho Administrativo.

Al respecto, Boquera Oliver manifiesta que "Los funcionarios públicos (servidores públicos o empleados en general) tienen un marco legal y reglamentario específico, pero no propiamente administrativo, y por esto es necesario perfilar su concepto, pues la aplicación de aquél deberá hacerse a todos los que reúnan la condición de funcionarios. El concepto de funcionario público sirve para averiguar a quiénes se aplica la legislación de funcionarios. Por este motivo, y al faltar un concepto técnico del mismo ampliamente admitido, existen muchas definiciones legales de un funcionario público, pues las leyes, en razón de la finalidad que persiguen, le caracterizan de una u otra forma" (Boquera Oliver, 1985, pág. 256)

Lo anterior ha dado lugar a que se manifieste que ni la profesionalidad ni la permanencia en el cargo sirven para determinar la calidad de empleado público (funcionario), ya que tanto el personal político como el obrero hacen de su actividad su ocupación profesional, que realizan de manera permanente, por lo que será necesario acudir, en cada caso en particular, a lo que expresamente establece cada una de las leyes que los regulan.

2.5-Servidores Públicos.

El avance que presenta nuestra legislación a partir de la reforma al Título Cuarto de la Constitución y la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que marcan el establecimiento de la institución de "Servidor Público", por participar en el ejercicio de la función pública, sujetándolo a un régimen especial, a partir del establecimiento de un catálogo de obligaciones específicas que solo son atribuibles a quien participa en el ejercicio de esa delicada función.

Independientemente del enfoque laboral que se ha expuesto, el Derecho Mexicano dio un gran paso con la reforma que en Diciembre de 1982 se realizó al Título Cuarto de la Constitución, al fijar las bases legales para la regulación de la "relación de servicios" entre el Estado y sus trabajadores, con un enfoque diferente al del Derecho Laboral y Laboral Burocrático, atribuyendo la calidad de servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la Función Pública.

Del texto constitucional se desprende el término más genérico; el de "servidor público", con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades son ajenas a las del Derecho Laboral.

La separación de las figuras "empleado público" y "servidor público" ha resultado de gran dificultad, sobre todo por el hecho de que no en todas las ocasiones se dan un mismo sujeto, ya que aunque todo empleado público tiene el carácter de servidor público, no todos los servidores públicos son empleados públicos.

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

El solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado da la calidad de

Servidor Público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

A partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación en su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública.

2.5.1-Definición.

Existen diversas definiciones referentes a la figura "Servidor Público" dentro de las más acertadas al tema a estudio podemos señalar las siguientes:

CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TÍTULO CUARTO

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y

PATRIMONIAL DEL ESTADO.

Artículo 108.-Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos: a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe

un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones...

2.5.2-Registro Patrimonial de los Sservidores Públicos.

Para los efectos de control, se amplía el catalogo de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial, en concordancia con el artículo 3° de la Ley, que enumera las autoridades competentes para aplicarlas.

Se moderniza el sistema de información del registro patrimonial de los Servidores Públicos, cuyos datos estarán disponibles hasta tres años después de que el servidor público haya dejado el cargo encomendado.

La legislación prevé facilidades para la entrega de declaraciones patrimoniales; de esta manera, se establece la presentación de información al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos por medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica haciendo más rápido este trámite.

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.

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.

Se establece como obligación de las dependencias, entidades e instituciones públicas, proporcionar a la Secretaría de la Función Pública la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución de su patrimonio.

Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones previamente establecidas, 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.

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 3º, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.

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.

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.

2.5.3-Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

Este Código de Ética alude a las características con las que debe de contar y aplicar en su desempeño diario un Servidor Público; me permito comentar que al trabajar dentro de la Administración Pública observe que muy pocas personas; aplican o ponen en práctica los numerales de este Código para ser un Servidor Público destacado y apegado a la normatividad previamente establecida, son pocas las características que establece este Código como para no poder aplicarlas.

BIEN COMUN:

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de

intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El servidor público no debe permitir que influyan en sus juicios y conducta, intereses que puedan perjudicar o beneficiar a personas o grupos en detrimento del bienestar de la sociedad.

El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio que pertenece a todos los mexicanos y que representa una misión que sólo adquiere legitimidad cuando busca satisfacer las demandas sociales y no cuando se persiguen beneficios individuales.

INTEGRIDAD:

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad. Conduciéndose de esta manera, el servidor público fomentará la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y contribuirá a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad.

HONRADEZ:

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros. Tampoco deberá buscar o aceptar compensaciones o prestaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño como servidor público.

IMPARCIALIDAD:

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna. Su compromiso es tomar decisiones y ejercer sus funciones de manera objetiva, sin prejuicios personales y sin permitir la influencia indebida de otras personas.

JUSTICIA:

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público. Para ello, es su obligación conocer, cumplir y hacer cumplir las disposiciones jurídicas que regulen el ejercicio de sus funciones.

TRANSPARENCIA:

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

RENDICIÓN DE CUENTAS:

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

ENTORNO CULTURAL Y ECOLOGICO:

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

Nuestra cultura y el entorno ambiental son nuestro principal legado para las generaciones futuras, por lo que los servidores públicos también tienen la responsabilidad de promover en la sociedad su protección y conservación.

GENEROSIDAD:

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes

interactúa. Esta conducta debe ofrecerse con especial atención hacia las personas o grupos sociales que carecen de los elementos suficientes para alcanzar su desarrollo integral, como los adultos en plenitud, los niños, las personas con capacidades especiales, los miembros de nuestras etnias y quienes menos tienen.

IGUALDAD:

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política. No debe permitir que influyan en su actuación, circunstancias ajenas que propicien el incumplimiento de la responsabilidad que tiene para brindar a quien le corresponde los servicios públicos a su cargo.

RESPETO:

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

LIDERAZGO:

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente

en el desempeño de su cargo público este Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.

El liderazgo también debe asumirlo dentro de la institución pública en que se desempeñe, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público. El servidor público tiene una responsabilidad especial, ya que a través de su actitud, actuación y desempeño se construye la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

2.6-Órgano de Control Interno (Contraloría)

En este punto del trabajo conoceremos un órgano integrante de la Administración Pública Federal muy importante encargado de regular, supervisar y sancionar a todo aquel Servidor Público que no lleva a cabo de forma lícita sus actividades o encomiendas desempeñadas en su cargo público.

La Contraloría Interna fue concebida en el actual sistema de responsabilidades de los Servidores Públicos, como los órganos administrativos que, como parte de la estructura de las dependencias; deberían llevar a cabo las funciones de vigilancia, control y aplicación de las sanciones, por las responsabilidades en que incurrieran los servidores públicos.

Al conceptualizarla como un órgano de control interno que, formando parte de la estructura organizacional de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y como un órgano de vigilancia por lo que hace a la Administración Pública Paraestatal, es el conducto por el cual la actual Secretaría de la Función Pública tiene la posibilidad de verificar el cumplimiento de todas y cada una de las normas que regulan el desempeño de las funciones de tales dependencias y sancionar su incumplimiento.

La Contraloría Interna actualmente goza de una verdadera facultad de imposición y ejecución de sanciones cuando, se lleva debidamente el desahogo del procedimiento administrativo de responsabilidad que al caso fuese necesario, estimen conveniente la aplicación de sanciones, sin que para ello sea menester la autorización del Oficial Mayor o bien del Titular de la Dependencia.

Atendiendo lo anterior; es dable concluir que siendo la Contraloría Interna o los órganos de vigilancia, en su caso, los medios de control interno por parte de la Secretaría que tiene a su cargo verificar el cabal desarrollo de funciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública, era necesario que se les proveyera de autonomía funcional, radicando en ello el impacto en el marco legal.

Lo ideal sería que la contraloría formara parte de la estructura administrativa de la actual Secretaría de la Función Pública, y como los comisarios, fueran ubicadas dentro de las dependencias y entidades, como extensiones de esta Secretaría.

2.6.1-Antecedentes.

El primer antecedente en materia de Control Global dentro de la Administración Pública Mexicana se encuentra en 1824 con la creación del Departamento de Cuenta y Razón, dentro del Ministerio de Hacienda, establecido con el encargo de formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente, se instituyó en ese mismo Ministerio, la Tesorería General.

En 1831 se suprime el Departamento de Cuenta y Razón, estableciéndose la Dirección General de Rentas con la función de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

Finalmente, el 23 de Mayo de 1910, se reorganiza una vez más la Tesorería, contrayéndose sus funciones a recaudar, custodiar y distribuir los fondos públicos, así como administrar los bienes de la Hacienda Pública Federal, y se establece la Dirección de Contabilidad y

Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría, a la que se encomiendan las funciones contables y de glosa. El Departamento de Contraloría, creado por la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917 y adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, surge como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y moralizar al personal al servicio del Estado.

En cuanto a su función de control sobre la actuación de la Administración Pública, ésta comprendía no sólo la legalidad en el manejo de fondos del Erario, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental. Dentro de esta función realizaba estudios sobre la organización, procedimientos y gastos de las Secretarías, Departamentos y demás oficinas del Gobierno, con el objeto de obtener la mayor economía en el gasto y eficacia en la prestación de servicios.

En 1982 se plantea la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión un conjunto de propuestas legislativas en las que se incluyó la iniciativa de Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que al aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1982, dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con el propósito

de integrar en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública

Para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como antes se le conocía dentro de la Administración Pública; fue necesario reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1982, como un decreto que la reforma y adiciona.

La Ley que se comenta fue adicionada con el Artículo 32 Bis, que crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y le da la atribución de los asuntos que le corresponden para la presente investigación. Con esto debían conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y constituir las responsabilidades administrativas, para aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen.

La reforma a la Ley fue adecuada ya que a consecuencia de la misma se logró la creación de la Secretaría, lo que no es muy apropiado es el nombre que se le asignó debido a la limitante que tiene en solo intervenir en cuestiones relativas del Poder Ejecutivo y dejando fuera al poder Legislativo y al poder Judicial los cuales integran forman parte del Estado Mexicano, por lo anterior el nombre más adecuado sería

el de "Secretaría de la Contraloría General de la Administración Pública Federal"

2.6.2-Integración.

Nuestro Órgano de Control Interno a estudio esta integrado de la siguiente manera:

- Contralor Interno.
- Enlace Administrativo.
- Dirección de Auditoría y Control.
- Dirección de Responsabilidades e Inconformidades.
- Dirección de Quejas, denuncias e Investigaciones.
- Dirección de Control, Evaluación y apoyo al buen Gobierno.
- Coordinación de Proyectos.

2.6.3-Facultades de la Contraloría.

- I. Sancionar a los Servidores Públicos de la Secretaría que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos serán sancionados por la Contraloría Interna de dicha Secretaría.
- II. La Secretaría promoverá los procedimientos administrativos demandando la destitución del

servidor público responsable o procediendo a la suspensión de éste cuando el superior jerárquico no lo haga. En este caso, la Secretaría desahogará el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas al superior jerárquico.

- III. Las sanciones económicas serán aplicadas por la Contraloría Interna de la dependencia o entidad.
- IV. La contraloría interna determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes.
- V. La Secretaría aplicará las sanciones correspondientes a los contralores internos de las dependencias cuando éstos incurran en actos u omisiones que impliquen responsabilidad administrativa.
- VI. La contraloría interna tuviera conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Secretaría y a la autoridad competente para conocer del ilícito.
- VII. La Contraloría y la Secretaría, en los ámbitos de su respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no

revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

- VIII. La Secretaría expedirá constancias que acrediten la no existencia de registro de inhabilitación, que serán exhibidas, para los efectos pertinentes, por las personas que sean requeridas para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.
- IX. Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría o por el superior jerárquico.
- X. Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría y el superior jerárquico podrán emplear los siguientes medios de apremio:
- I.- Sanción económica de hasta veinte veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal;
- II.- Auxilio de la fuerza pública. Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.
- XI. La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo podrá cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta

administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, hacer que la dependencia reconozca 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 a cualquiera otra.

- XII. La Secretaría expedirá las normas y los formatos bajo los cuales el servidor público deberá presentar la declaración de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos que indicarán lo que es obligatorio declarar.

CAPITULO III
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

3.1 El Procedimiento Administrativo.

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

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982, no existía algún ordenamiento que regulara los lineamientos que la autoridad debería seguir para sancionar las faltas a lo establecido dentro de la Administración Pública, ya que las anteriores leyes de que regulaban las responsabilidades de los servidores públicos, al referirse a estas infracciones, se deben identificar como faltas administrativas, sólo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones, y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto al procedimiento sancionatorio.

A partir del año de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos; se creó el procedimiento que hacía

falta, con el que se pretendieron cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, el cual se llamó en los términos de su Artículo 49 "Procedimiento Disciplinario"

En primer término, definiremos al procedimiento administrativo como: el conjunto de actos regulados por la ley, y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente el proceso tiene como finalidad la solución de un conflicto.

En la actualidad el Procedimiento Administrativo puede definirse como "aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta, que se deriva de los efectos de un acto administrativo". (Delgadillo, 2005, p.176)

El procedimiento administrativo puede ser de oficio o a petición de parte. El primero también conocido como vinculado, es aquel que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. El segundo es el que requiere impulso del particular, para la realización de un acto administrativo, o para la ejecución de éste.

El procedimiento inicia con la notificación del citatorio al servidor público en el que se debe dar a conocer la irregularidad que se le atribuye de manera precisa y clara, señalándole la normatividad presuntamente incumplida.

3.1.1-Recepción de la Queja o Denuncia.

El procedimiento disciplinario se inicia con la presentación de la denuncia o queja en contra del servidor público por el incumplimiento de las obligaciones, la queja o denuncia deberá ser presentada por escrito, deberá indicar el nombre y domicilio del quejoso, así como los presuntos conceptos de responsabilidad, los datos del denunciado y su lugar de adscripción, y será presentada en la unidad de quejas y denuncias correspondiente.

3.1.2-Admisión.

En la Admisión se deberá integrar la documentación o información relativa a la queja o denuncia que permita al órgano administrativo competente, contar con los elementos necesarios para las investigaciones, y determinar si ha lugar a dar inicio al procedimiento disciplinario las unidades de quejas y denuncias deberán verificar que las quejas o denuncias presentadas:

- Versen sobre irregularidades administrativas, desechando aquellas que por su naturaleza no constituyan responsabilidad.
- Que sean imputables a algún servidor público.
- Que sea competencia de la Contraloría Interna de la cual se presenta la queja o denuncia.

3.1.3-Investigación de la Queja o Denuncia.

En esta fase; la Contraloría Interna que corresponda, a través de la Unidad de quejas y denuncias, reunirá los elementos necesarios para enmarcar la conducta irregular del servidor público, dentro de los ordenamientos que rigen su conducta como tales.

En esta etapa se debe determinar la existencia de la conducta irregular y la capacidad del órgano administrativo especializado para plantear jurídicamente la responsabilidad de que se trata. El quejoso deberá aportar los mayores elementos de pruebas posibles para que el órgano administrativo pueda fincar la responsabilidad.

La Contraloría Interna está legalmente facultada para desechar la queja o denuncia cuando estime que no hay elementos suficientes para fincar responsabilidad, y deberán dejar constancias de las actuaciones y diligencias.

3.1.4-Citatorio.

Agotadas las investigaciones, y si la comisión interna considera que hay elementos para instruir el procedimiento citará al presunto responsable a la audiencia.

3.1.5-Notificación.

El servidor público presunto responsable, deberá ser notificado personalmente del citatorio, en términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.1.6-Audiencia.

En la audiencia, presunto responsable, asistido por su defensor, presentara las pruebas que le permitan desvanecer su responsabilidad y formulará alegatos, en la inteligencia de que solamente se ventilarán los supuestos de la responsabilidad.

3.1.7-Resolución.

En el momento en que la Secretaría de la Función Pública o la Contraloría Interna de la dependencia, según el caso, cuenten con los elementos que les permitan encuadrar la conducta irregular como violatoria de los ordenamientos que regulan las obligaciones de los servidores públicos, procederán a

dictar la resolución definitiva, misma que deberá estar fundada y motivada (Artículos 14 y 16 constitucionales).

La Secretaría resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución será notificada al jefe inmediato o al titular de la dependencia; en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Si la conducta del servidor público reviste tal gravedad que pueda tipificarse como delito penal, se dará parte a la agencia investigadora del Ministerio Público Federal y a la Secretaría de la Función Pública, en caso de que se trate de la Contraloría Interna quien conozca en principio de la infracción, independientemente de las sanciones administrativas.

3.2-Sanciones Administrativas.

El artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice:

(...)

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones

(...).

En materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos las sanciones solo pueden tener como fin la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, diferentes de las penales y laborales, ya que se manifiestan en razón de sus particulares elementos, contenido y fines.

Estas sanciones solo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público para preservar la vigencia de los valores de la función pública, mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la administración pública, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé en su Artículo 13, cinco diferentes sanciones en materia disciplinaria que de acuerdo con las características de la infracción, la autoridad administrativa puede imponer cualquiera de

ellas, o varias a la vez, siempre fundando y motivando su determinación.

3.2.1-Amonestación.

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 ésta se considere como leve; generalmente es por escrito; e implica en cierta forma la amenaza de aplicar sanciones en caso de reincidencia.

Las dos sanciones mencionadas con anterioridad, pueden ser tanto públicas como privadas, con relación a la característica pública o privada es conveniente considerar que en principio, todas las amonestaciones son de carácter privado, ya que sólo consta en el expediente relativo al procedimiento sancionador en el registro de sanciones, y en su caso en el expediente personal del sancionado, en razón del principio de seguridad jurídica, todos los procedimientos administrativos se realizan por escrito.

3.2.2-Suspensión.

Es la sanción administrativa mediante la cual el Servidor Público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeñe, la suspensión cesara

cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades; en todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

3.2.3-Destitución.

Sanción administrativa que implica la separación definitiva del cargo o empleo, es decir, deja sin efecto el nombramiento que formaliza la relación jurídico laboral entre el Servidor Público o el Estado. Esta figura ha generado mayores controversias, particularmente porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores.

3.2.4-Sanción Económica.

Consiste en la obligación a cargo del Servidor Público responsable, de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios, por la obtención indebida de beneficios económicos.

El monto de las sanciones corresponderá a dos tantos del lucro obtenido y el daño causado, y se tasarán y pagarán con base en el salario mínimo.

3.2.5-Inhabilitación.

La última sanción administrativa que contempla la Ley es la inhabilitación, que consiste en la privación temporal para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de Gobierno. La imposición de esta sanción implica conductas sumamente graves, que pueden tipificarse en la legislación penal. Será de una hasta diez años, si el monto de aquellos no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito federal, y de diez a veinte años si excede el mismo.

3.3-Registro de Sanciones.

Las resoluciones y acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, o en su defecto, por las Contralorías Internas, deberán asentarse en un registro que comprende una sección para los procedimientos disciplinarios y otra para las sanciones impuestas a los Servidores Públicos infractores.

La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública es la unidad responsable del control y seguimiento del Registro de los Servidores Públicos; sancionados de la Administración Pública Federal, así como la expedición de las constancias que acrediten la no existencia de registro de sanciones por inhabilitación que debe exhibir el Servidor Público que

pretenda desempeñar un empleo, cargo o comisión de la Administración Pública Federal.

El control de los servidores públicos inhabilitados se lleva mediante libros o secciones especiales, de acuerdo con las características de la autoridad sancionadora.

3.4-Medios de Impugnación.

Al servidor Público sancionado por la Secretaría de la Función Pública, o por las Contralorías Internas, se les asiste el derecho de recurrir las resoluciones dictadas por estas autoridades mediante la impugnación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.4.1-La Demanda.

La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en el que haya surtido efectos la resolución impugnada.

La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional.

- II. La resolución que se impugna, que en este caso es la resolución sancionadora de la Contraloría o de la Secretaría de la Función Pública.
- III. La autoridad demandada y su domicilio.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezcan (en caso de que ofrezcan prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Si se ofrecen documentales, se podrá ofrecer también el expediente administrativo en que se haya dictado la resolución impugnada).
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y el domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

El demandante deberá adjuntar a su demanda, para estos casos:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.
- III. El documento que conste la resolución impugnada.
- IV. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.

- V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante cuando los testigos tengan su domicilio fuera de la sede de la Sala.
- VII. Las pruebas documentales que ofrezcan.

3.4.2-Recurso de Revocación.

El recurso de Revocación es un medio legal de defensa que tiene el Servidor Público sancionado mediante una resolución administrativa emitida conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para obtener de la autoridad emisora la sanción, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o modifique.

Lo regula el Artículo 26 de la Ley de la materia y se interpone ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los siguientes quince días hábiles a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. 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.

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.

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

Al interponer el recurso, se podrá solicitar se suspenda la ejecución de la resolución recurrida siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- I. Tratándose de sanciones económicas, si el pago de éstas se garantiza en los términos que prevenga el Código Fiscal de la Federación;
- II. Tratándose de otras sanciones, se concederá la suspensión si ocurren 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
 - c) Que la suspensión no traiga como consecuencia la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al Servidor Público.

3.4.3-Juicio de Nulidad.

El Servidor Público afectado, podrá optar entre interponer el Recurso de Revocación ante la autoridad sancionadora o directamente impugnarla mediante juicio

contencioso administrativo en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En efecto, el juicio de nulidad puede intentarse directamente en contra de la resolución mediante la cual se hubiese impuesto una sanción. Cuando el interesado no desee acudir ante la propia autoridad administrativa; pero si utilizo la vía del recurso de revocación, deberá esperar a que la autoridad administrativa resuelva dicho recurso para poder impugnar ante el Tribunal. En caso de que la resolución originaria se sobresea el juicio de nulidad por improcedente.

Por otra parte, por lo que respecta a las formalidades del Juicio de Nulidad, el servidor Público sancionado debe presentar la demanda, por escrito, ante la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución impugnada, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que haya surtido efectos la notificación.

Asimismo, uno de los requisitos principales para que el Servidor Público sancionado esté en posibilidad de promover el juicio en comento, consiste en que dicho Servidor Público debe verse afectado en su esfera jurídica con la resolución que lo sanciona. Junto con la demanda, el Servidor Publico deberá adjuntar las copias de traslado para las partes involucradas, los

documentos que acrediten su personalidad, el documento en el que conste el acto impugnado, el cuestionario firmado por el actor, que deberá desahogar el perito y las pruebas documentales que ofrezca.

3.4.4-Incidente de Suspensión.

El Servidor Público sancionado, podrá solicitar la suspensión de la ejecución de la resolución, cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rehace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución. Podrá solicitarla en la demanda o en cualquier tiempo, hasta antes de que se dicte sentencia, ante la Sala de conocimiento del juicio.

Deberá acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y de las pruebas documentales que ofrezca, para correr traslado a cada una de las partes y una más para el cuaderno de suspensión. Deberá ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución, únicas admisibles en la suspensión.

También deberá ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, para reparar el daño o

indemnizar los perjuicios que pudieran ocasionarse a la demanda o a terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio contencioso administrativo.

Mientras no se dicte sentencia en el juicio, la Sala podrá modificar o revocar la sentencia interlocutoria que haya decretado o negado la suspensión definitiva, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Cuando el solicitante de la suspensión obtenga sentencia firme favorable, la Sala ordenara la cancelación o liberación, según el caso, de la garantía otorgada. Asimismo, si la sentencia firme le es desfavorable, a petición de la contraparte o, en su caso, del tercero, y previo acreditamiento que se causaron perjuicios o se sufrieron daños, la Sala, ordenará hacer efectiva la garantía otorgada ante el Tribunal.

3.4.5-Las Pruebas.

Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, incluyendo los digitales; pero, si en los documentos públicos citados se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos solo prueban

plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas. El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas, quedará a la prudente apreciación de la Sala. Cuando se trate de documentos digitales con firma electrónica distinta a una firma electrónica avanzada o sello digital.

En estos juicios, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, se ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

3.4.6-La Sentencia.

La sentencia se pronunciara por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro

de los sesenta días siguientes a aquel en que se dicte acuerdo de cierre de instrucción en el juicio.

Las sentencias del Tribunal se fundaran en Derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada teniendo la facultad de invocar hechos notorios. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciara sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades

administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que condene la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el Derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

La sentencia definitiva puede pronunciarse en tres sentidos:

- I. Reconociendo la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarando la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarando la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

Cuando sean vicios de procedimiento, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el mismo o se emita nueva resolución. En los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma.

Al declarar la nulidad de la resolución impugnada, además se debe reconocer al actor la existencia de un Derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa y otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados. Al declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento; éste deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

Si el cumplimiento de la sentencia entraña el ejercicio o el goce de un derecho por parte del

demandante, transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la autoridad hubiere cumplido con la sentencia, el beneficiario del fallo tendrá derecho a una indemnización que la Sala determinará.

Transcurrido el plazo establecido en este precepto, sin que se haya dictado la resolución definitiva, precluye el derecho de la autoridad para emitirla salvo en los casos en que el Servidor Público, con motivo de la sentencia, tenga derecho a una resolución definitiva que le confiera una prestación, le reconozca un derecho o le abra la posibilidad de obtenerlo. En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

La sentencia queda firme cuando ya no admita en su contra recurso o juicio y al admitir recurso o juicio, no fuere impugnada, o cuando, haya sido, el recurso o juicio de que se trate haya sido desechado o sobreseído o hubiere resultado infundado y en los casos en que sea consentida expresamente por las partes o sus representantes.

Las partes cuando estimen contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del tribunal, podrán promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquel que surta efectos su notificación. La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse

ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

Las autoridades demandadas están obligadas a cumplir las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativas, cuando se interponga el juicio de amparo o el recurso de revisión fiscal, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

3.5-El Amparo Administrativo.

3.5.1.-Aspectos Generales.

El juicio de Amparo, que es el medio de control por excelencia de la constitucionalidad y legalidad de la actuación de todas las autoridades del país. El Amparo en materia administrativa procede en sus dos modalidades: en primer lugar, como Amparo indirecto o de doble instancia, que puede interponerse ante los Juzgados Federales de Distrito contra actos de las autoridades administrativas Federales, Estatales y Municipales, así como contra disposiciones de carácter general (leyes, reglamentos, normas oficiales, etcétera), inclusive contra algunas resoluciones judiciales no definitivas; y en segundo lugar, como Amparo directo ante los Tribunales Colegiados de

Circuito, contra las sentencias definitivas de los Tribunales Fiscales o de lo Contencioso-Administrativo.

Los recursos administrativos que son medios de impugnación que los particulares afectados pueden interponer ante las mismas autoridades que expidieron los actos administrativos impugnados, a fin de que ellas mismas revisen su actuación. De acuerdo con el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es potestativa la interposición de un recurso administrativo (que se denomina de "revisión") en las materias que rige dicha Ley, lo que quiere decir que el particular puede decidir si recurre a esta vía o si prefiere impugnar los actos que le afecten por la vía jurisdiccional procedente.

El presente estudio se circunscribe a la primera modalidad del Amparo, el llamado Amparo indirecto, por tratarse de la materia administrativa, en adelante se le denominará simplemente "Amparo Administrativo".

El Amparo Administrativo tiene, en principio, una función residual, esto es, que en virtud del llamado principio de definitividad dicho juicio resulta procedente solamente cuando no existe ningún otro medio o recurso de impugnación ordinario mediante el cual se pueda revisar la actuación de la autoridad administrativa. Existen, claro está, algunas excepciones a este principio, las cuales han contribuido a precisar los Tribunales Federales, como la falta absoluta de fundamentación y motivación del acto reclamado, o el que la suspensión de dicho acto requiera mayores requisitos que los previstos por la Ley de Amparo, en cuyo caso se puede acudir directamente al Amparo.

Sin embargo, tratándose de la constitucionalidad de disposiciones generales o de posibles violaciones directas a la Constitución, el Amparo indirecto tiene una función principal, pues no existe ningún otro medio de impugnación al alcance de los particulares que

permita examinar la constitucionalidad de las leyes y actos en la materia administrativa.

A pesar de lo anterior, la distinción entre función principal y residual resulta artificial hasta cierto punto, dado que la impugnación de la constitucionalidad de las disposiciones administrativas, o bien, el combate a las violaciones formales a la Constitución (garantía de audiencia y legalidad) permiten, en ocasiones, evitar recurrir a los medios de impugnación ordinarios

En este punto conviene recalcar que los instrumentos de la justicia administrativa están interrelacionados de tal manera que el campo de acción de uno afecta la utilización de los demás.

3.5.2.-Breve Historia del Juicio de Amparo en Materia Administrativa.

El estudio del juicio de Amparo en materia administrativa puede ser dividido en 4 etapas:

A.-La tradición judicialista: Que comprende el periodo entre la consagración definitiva del juicio de Amparo de la Constitución de 1857 (artículos 101 y 102), hasta la expedición de la Ley de Amparo de 1919. Conforme a dicha tradición judicialista, los actos administrativos eran impugnados ante los tribunales ordinarios. Los actos no susceptibles de ser impugnados ante los tribunales ordinarios eran combatidos mediante el Amparo, que entonces ejercía funciones de "contencioso administrativo".

La interpretación extensiva de que el artículo 14 de la Constitución de 1857 realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación posibilitó la impugnación, a través del Juicio de Amparo, de las sentencias judiciales que, en materia administrativa, dictaban los

tribunales ordinarios, no obstante la prohibición expresa que sobre el particular contenía el artículo octavo de la Ley de Amparo de 1969, mismo que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Posteriormente el Amparo contra sentencias judiciales fue incluido en leyes y códigos procesales: las leyes de amparo de 1869 y 1882 y los códigos de procedimientos civiles de 1897 y 1908 regulaban un procedimiento biinstancial cuyo primer grado se tramitaba ante los tribunales ordinarios, y el segundo grado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (mediante la revisión de oficio) la que dictaba la sentencia definitiva y firme.

El procedimiento era único no importando que las cuestiones fueran planteadas ya como amparo-casación administrativa o como amparo contencioso administrativo.

B.-La Segunda Etapa: Empieza con la expedición de la Ley de Amparo de 18 de Octubre de 1919, que introdujo el recurso de súplica previsto en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución de 1917 (el citado recurso se convertiría posteriormente en el recurso de revisión fiscal. Conforme a dicho ordenamiento, las controversias administrativas podían asumir una triple modalidad: **a)** La impugnación inmediata de los actos administrativos (amparo biinstancial); **b)** la impugnación de sentencias judiciales definitivas en materia administrativa (amparo uniinstancial); **c)** La interposición del recurso de súplica por parte de la autoridad administrativa.

El 20 de agosto de 1928 se reformó el artículo 94 de la Constitución Federal y fue reestructurada la Suprema Corte de la Nación y se crearon las Civil, Penal y Administrativa. Correspondió a la Segunda Sala el conocimiento de esta última materia.

Un conjunto de leyes, expedidas durante los siguientes diez años configuró un nuevo marco normativo para la solución de controversias administrativas.

En 1934 fue suprimido el recurso de súplica en forma coincidente con la desaparición de los juicios federales de oposición.

En 1935 se expidió una nueva Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal vigentes a partir del 10 de Enero de 1936. El 27 de Agosto de 1937 se expidió la Ley de Justicia Fiscal, que creó al Tribunal Fiscal de la Federación. Un año más tarde se expidió el Código Fiscal de la Federación, que absorbió a la citada Ley.

Las controversias administrativas se dividían entre aquellas que se podían plantear ante los jueces de distrito y las que podían ser atacadas directamente ante el tribunal Fiscal de la Federación, cuyas sentencias definitivas eran impugnables ante los jueces, de Amparo. En cualquiera de los dos casos, la impugnación podía realizarse mediante el amparo indirecto o biinstancial pues las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación eran consideradas como actos formalmente administrativos. (Artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo)

C.-Nacimiento del Amparo Judicial Administrativo.

El múltiple señalamiento a propósito del doble uso del Amparo determinó que, en el año de 1968, fuera reformado el artículo 104, fracción primera de la Constitución y la Ley de Amparo en su artículo 114, fracción segunda, con objeto de establecer la distinción entre los dos sectores del Amparo Administrativo, a fin de separar su procedimiento:

a) Prevaleció el Amparo biinstancial para la impugnación de los actos y resoluciones administrativas no susceptibles de ser impugnados por otro medio, y

b) se estableció el Amparo directo o uniinstancial para la revisión de las sentencias definitivas dictadas por el tribunal Fiscal de la federación y los demás Tribunales administrativos, habiéndose reconocido en el texto constitucional el carácter "Judicial" de las citadas resoluciones definitivas.

De lo anterior podemos inferir la separación del Amparo Administrativo en dos especies: Amparo como sucedáneo de lo contencioso administrativo o biinstancial, contra actos de la administración activa y el Amparo casación administrativa, contra las sentencias definitivas de los Tribunales o de procedimiento uniinstancial.

D.-Cuarta Etapa. Finalmente, por lo que respecta a la evolución del Juicio de Amparo y a la revisión de las sentencias de los Tribunales de jurisdicción administrativa por los jueces de Amparo, debemos considerar que a partir de las recientes reformas de 29 de Julio de 1988 publicadas el 10 de Agosto siguiente en el Diario Oficial de la Federación, y que entraron en vigor, junto con las disposiciones reglamentarias, el 15 de Enero de 1988, nos encontramos en lo que podríamos llamar una cuarta fase, puesto que los Tribunales Colegiados de Circuito conocen casi en forma exclusiva de la revisión de las sentencias pronunciadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, que antes de las reformas eran revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejará de conocer de cuestiones de legalidad para consagrarse a la interpretación de la Constitución y al control de la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Otra nota distintiva de la fase actual de la jurisdicción administrativa consiste en la creación y consolidación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de competencia genérica, en por lo menos una decena de entidades federativas.

3.5.3.-Fundamento Constitucional.

El artículo 94 de la Constitución General de la República establece que: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito".

Por su parte el artículo 103 del mismo ordenamiento Legal nos señala la competencia de los Tribunales de la Federación, los cuales resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de la esfera de la competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan las esferas de la competencia de la autoridad federal.

Así mismo el artículo 104 señala que los Tribunales de la Federación conocerán:

I-A. De todas las controversias de orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrado por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

I.B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren las fracciones XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República fije para la revisión del amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Por último el artículo 107 de nuestra Carta Magna en sus fracciones III, IV y V inciso b) nos establecen las bases del amparo administrativo y de la revisión, que en lo conducente dicen:

III.-Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

- a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en él cometida y del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.
- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV.- En materia administrativa el amparo procede además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar la suspensión.

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el caso siguiente:

b) En materia administrativa, cuando se reclame por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

3.6.-Principios Constitucionales de Amparo.

3.6.1.-Supremacía Constitucional.

De acuerdo al artículo 133 de la Constitución General de la República, ésta tiene un valor supremo e insustituible por ninguna otra ley, tratado o reglamento. Esto se traduce en que la aplicación de la Constitución es primordial en cualquier situación jurídica que se presente.

De lo anterior se deduce que ante cualquier problema legal en que se considere se está recibiendo un agravio, necesariamente debemos consultar primeramente la Constitución y atenernos a lo que ésta

consigne en relación al caso concreto en que nos hallemos sin importar que otras leyes, tratados o reglamentos, contengan disposiciones contrarias.

3.6.2.-Instancia de Parte.

El amparo siempre deberá seguirse a instancia de parte agraviada, según la fracción I del Artículo 107 Constitucional.

En efecto, el Juicio de Garantías sólo puede promoverse por un individuo denominado "Quejoso", quien es el que recibe el agravio directo y personal o por su representante legal. Ninguna otra persona puede proseguir el juicio de Amparo, si no es directamente el agraviado o su representante legal. La única excepción a esta regla es la referente a la materia penal establecida en el artículo 22 de nuestra Carta Magna.

3.6.3.-Agravio Personal y Directo.

El concepto de agravio es sinónimo de perjuicio, y ambos para efectos del Amparo debemos entenderlos como todo menoscabo que sufra o pueda sufrir una persona en sus derechos reconocidos por la Constitución y las leyes que de ella emanen, provocado por un acto de autoridad.

Este principio se consagra en el artículo 107 fracción I de la Constitución Federal. El elemento

agravio es indispensable para el ejercicio de la acción de Amparo, razón por la cual se ha elevado a la categoría de principio constitucional. Dos son los elementos de este principio: el material y el jurídico.

El primero se refiere al impacto evidente, palpable, que se aprecia como indubitable es la esfera económica material de la persona; y, el segundo, se refiere a la violación de los derechos del gobernado, lo que también es susceptible de apreciarse con la sola comparación entre el acto o hecho imputado a la autoridad, con la norma que se dice violada. Debe entenderse sin embargo, que el segundo de estos elementos siempre deberá estar presente en el agravio, aunque el primero no se presente necesariamente, pues habrá casos en que el perjuicio no se traduzca en un menoscabo económico-material, pero siempre en la esfera jurídica del gobernado.

3.7.-Definitividad.

El principio que nos ocupa, es de origen constitucional y legal. Constitucional porque está ordenado en la fracción III del artículo 107 de la Constitución; y legal, porque también lo contempla la Ley de Amparo en sus artículos 46 y 114.

El principio de definitividad consiste en la exigencia que la Constitución y la Ley de Amparo hacen al presunto agraviado para que antes de acudir al

Amparo promueva los recursos ordinarios de impugnación que tenga a su alcance para modificar o reformar el acto o ley reclamados.

La no observancia a este principio trae como consecuencia la improcedencia del Juicio en términos del artículo 73 de la Ley de Amparo.

3.8.-Procedencia Constitucional de Amparo.

Únicamente cuando se trate de violación a las garantías individuales o al régimen constitucional de competencia de los Estados, Federación o Distrito Federal.

El artículo 103 Constitucional indica claramente en qué casos solamente procederá el juicio de amparo, y que será precisamente: contra leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales y el régimen competencial de las autoridades.

Siempre debe de considerarse que por disposición constitucional al amparo no procede contra cualquier acto o ley que viole nuestros derechos, aunque dicha violación nos cause un perjuicio, sino solamente procederá cuando la ley o acto de autoridad viole nuestros derechos consagrados en la Constitución (Garantías Individuales) o los artículos constitucionales que regulan la competencia constitucional de las autoridades y que además esta violación no cause perjuicio.

Ahora bien, existen actos de autoridad que pueden violar nuestros derechos y no nuestras garantías directamente; contra ellos no cabe el Amparo. Pero dichos derechos violados pueden estar relacionados indirectamente con alguna de nuestras garantías individuales; en este caso sí procederá el Amparo.

En síntesis debemos decir que el Amparo sólo tutela directamente las garantías individuales (fracción I del artículo 103 Constitucional), pero directamente y a través de la garantía de legalidad prevista por los artículos 14 y 16 constitucionales se tutela todo el orden jurídico secundario.

3.9.-Estricto Derecho.

Conforme a este principio el Tribunal que conoce del Amparo debe limitarse a resolver el juicio de garantías respecto únicamente a las violaciones constitucionales que se alegaron y no sobre otras; esto es, el juez del Amparo no deberá tomar en cuenta otras consideraciones que no sean las que haya alegado el quejoso. Este principio está consagrado en la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal.

3.10.-Relatividad de las Sentencias de Amparo.

El principio de relatividad de la sentencia de Amparo consiste en que la sentencia que se dicte en un juicio

de garantías no podrá hacer declaraciones generales de inconstitucionalidad o ilegalidad y solamente limitarse a amparar y proteger al quejoso que hizo valer la demanda, respecto de la ley o acto de la autoridad responsable que constituyó la materia y fin de la demanda de Amparo. Éste principio es conocido con el nombre de "Formula Otero".

3.11.-Tramitación por Escrito.

En el juicio de Amparo no es válida la substanciación de palabra (verbal) como en otros juicios. Toda promoción tendiente a substanciar el procedimiento, necesariamente debe hacerse por escrito.

3.12.-Limitación de Pruebas.

La regla general probatoria en el juicio de Amparo está regida por el artículo 150 de la Ley de Amparo que dice: "en el juicio de Amparo se admite toda clase de pruebas excepto la de posiciones y las que fueren contra la moral o contra el Derecho"

3.13.-Amparo Indirecto.

Éste se sigue ante los Juzgados de Distrito y es regulado por el título segundo de la Ley de Amparo. Específicamente el artículo 114 en sus fracciones I, III primer párrafo y VI señalan cuáles son las causales de procedencia en materia administrativa.

I.-Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la república de acuerdo con la fracción primera del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes expedidas por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicio al quejoso.

III.-Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

VI.-Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1° de la Ley de Amparo.

La demanda de garantías deberá de reunir las formalidades a que se refiere el artículo 116 de la Ley de Amparo, acompañando las copias de traslado que se requieran para las autoridades responsables, Ministerio Público, y para el incidente de suspensión si se pidiere.

Normalmente en materia administrativa la suspensión del acto reclamado es a petición del agraviado, y ésta opera siempre y cuando no se siga perjuicio de interés social, ni se contravengan disposiciones de orden

público. Es importante resaltar lo dispuesto en el artículo 135 del multicitado ordenamiento legal que señala: "Cuando el Amparo se pida contra el cobro de contribuciones, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito de la cantidad que se cobra ante la tesorería de la federación o de la entidad federativa o municipio que corresponda.

El depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan de la posibilidad del quejoso, según apreciación del Juez, o cuando previamente se haya constituido la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora, o cuando se trate de persona distinta del causante obligado directamente al pago; en este último caso, se asegurará el interés fiscal por cualquiera de los medios de garantía permitidos por las leyes fiscales aplicables"

Durante el procedimiento existen las audiencias tanto incidental, como constitucional, en las cuales se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes y agotado el procedimiento se dicta resolución tanto en el incidente de suspensión, como en el asunto de fondo. Contra estas resoluciones procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda.

3.14.-Amparo Directo.

El juicio de Amparo directo se sigue ante los Tribunales Colegiados de Circuito, y conforme a lo estipulado por el artículo 158 de la Ley de Amparo y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por Tribunales Administrativos respecto de los cuáles no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecten a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidos en las propias resoluciones.

El Amparo directo debe también reclamarse la violación de Leyes Procesales, siendo consideradas como violadas las leyes del procedimiento en los siguientes casos:

- I.**-Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la Ley.
- II.**-Cuando el quejoso haya sido mal o falsamente representado en el juicio de que se trate.
- III.**-Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la Ley.
- IV.**-Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado.
- V.**-Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad.

VI.-Cuando no se le concedan los términos o prórrogas a que tuviere derecho con arreglo a la Ley.

VII.-Cuando sin su culpa se reciban, sin su consentimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueron instrumentos públicos.

VIII.-Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de los autos de manera que no pueda alegar sobre ellos.

IX.-Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimientos que produzcan indefensión, de acuerdo con los demás fracciones de este mismo artículo.

X.-Cuando el Tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un Tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo en los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder.

XI.-En los demás casos análogos a los de las fracciones que proceden, a Juicio de la suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda (Artículo 159 Ley de Amparo)

La demanda de Amparo directo deberá presentarse ante la autoridad responsable, la cual a su vez será la competente para otorgar, en su caso, la suspensión del

acto reclamado, siguiendo las reglas a que ya se ha hecho mención en el Amparo Indirecto.

La demanda deberá reunir las formalidades a que se refiere el artículo 166, debiendo de acompañar las copias de traslado ordenadas por el artículo 167 ambos de la Ley de Amparo.

En el caso del Amparo Directo admitida la demanda y modificándose a las partes, se dicta la resolución definitiva que no se admite otro recurso.

Sobre el particular considero de relevancia abordar la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que regula los artículos 182, 185 y 186 de la Ley reglamentaria y que consiste fundamentalmente en que el Máximo Tribunal, ya sea en consideración propia, o a petición de parte en aquellos asuntos catalogados como relevantes sean atraídos y resueltos por éste.

CAPITULO IV
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

4.1-La Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Es indiscutible que a través de su actividad el Estado puede causar diversos daños a los particulares. En el ejercicio de la Función Pública resulta normal que lesione intereses de particulares, ya sea por las acciones que emprende o por las que deja de realizar.

El daño puede ser causado por diversos órganos, la responsabilidad del Estado derivada del ejercicio de las funciones legislativas y judiciales; no ha sido desarrollada como en el caso de la responsabilidad por actos de la Administración Pública, por lo que dejamos manifiesta la exclusión de otro tipo de responsabilidad, para suscribirnos a la responsabilidad patrimonial del Estado como resultado de los actos que realiza la Administración Pública.

Por otra parte resulta indispensable precisar que la responsabilidad a que nos referimos es precisamente la que deriva de la actuación extracontractual indebida o ilegal de la Administración Pública.

La falta de otorgamiento de un servicio (de agua, luz, drenaje o de bacheo, por ejemplo) puede afectar el patrimonio de los particulares, lo que redundará en diferentes daños por falta, por falla o deficiencia, en el servicio; por abuso o por negligencia, de donde deriva que el patrimonio jurídico y económico de los particulares queda lesionado.

Ante esta situación procede preguntarse si el particular está obligado a soportar la lesión que le causó el Estado, o si debe tener expedita la vía para que le sean resarcidos sus daños. Cuando falla el servicio de bacheo y deja un peligroso hoyo que afecta la suspensión de vehículos particulares; o cuando por negligencia no realiza el servicio de desasolve de alcantarillas y el inmueble de un particular se inunda, deteriorando su mobiliario ¿debe el afectado soportar el daño?; o no obstante que el órgano administrativo haya cumplido con la realización del servicio público, pero su funcionalidad no se manifiesta y lesiona mi patrimonio ¿estoy obligado a soportarlo?

El principio romano contenido en la Lex Aquilia establecía que quien produce un daño está obligado a repararlo, e donde deriva que el Estado, como persona sometida al Derecho, no debe quedar excluido de esta obligación.

Sin embargo, la sola idea de que la responsabilidad del Estado pudiera serle exigida directamente por la deficiencia, indebida, negligente u otra forma irregular de su actuación, ha producido grandes temores de que el presupuesto público resultara insuficiente para indemnizar a los particulares por los daños y perjuicios causados por la Administración Pública.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del ente público representa un avance en el desarrollo jurídico de todo Estado de derecho, no fue fácil que la autoridad se sometiera a la regulación del Derecho tampoco ha sido sencillo el paso consistente en que acepte ser sometido a proceso, con la posibilidad de llegar a ser condenado, en su caso, a la reparación de los daños y perjuicios ilegalmente causados.

El ente público se ha resistido a ser juzgado, y solapado en su imperio se le dificulta aceptar que el solo ejercicio de la Función Pública pueda producir lesiones en la esfera patrimonial de los gobernados, los cuales no tienen por qué sufrir cargas adicionales a las que en forma general han sido impuestas a la población, por lo que deben ser indemnizados por los daños que ilegalmente les cause cualquier persona, entre ellas el propio Estado.

La reforma del 10 de Enero de 1994 estableció que la posibilidad de reclamación directa al Estado en la vía Civil queda sujeta a que el daño o perjuicio sea el resultado de un hecho ilícito doloso, ya que en caso contrario la responsabilidad será de naturaleza subsidiaria, lo cual plantea algunas limitaciones en el ejercicio de los derechos públicos subjetivos.

Por su parte en la vía Administrativa la reclamación es directa, queda supeditada al resultado previo del procedimiento disciplinario, es decir, la

responsabilidad patrimonial del Estado frente al gobernado depende de la responsabilidad administrativa del Servidor Público, con lo cual también queda limitado en alguna forma los derechos de los gobernados.

4.2.-Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

En este sentido se manifiesta Gabino Fraga cuando señala que "La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública de nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo. Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además de una responsabilidad civil o penal" (Fraga, 1984, p 169)

En este orden de ideas, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la Lex Aquilia de que "aquel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo", tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y sin otra justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el

daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a diversos ordenamientos jurídicos, presentada al Congreso de la Unión el día 2 de Diciembre de 1982, se dice que "Las iniciativas de reformas al Título Cuarto de la Constitución Política, al Código penal, al Código civil y de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación. La congruencia prevista entre estas iniciativas, permitirá a esa Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar el nuevo sistema de responsabilidades de los servidores públicos que se propone"

Al respecto, Álvaro Bunster señala que "Este sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas, la política y administrativa, que se regularían por esta iniciativa de ley reglamentaria del Título Cuarto constitucional." "Puestas en relación la responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad del servidor público con las demás instancias de responsabilidad abarcadas por las reformas de 1982, ella aparece en una posición intermedia. Las modificaciones al texto constitucional,

obedeciendo a sanos principios e inspiradas en el loable propósito de poner el orden en una materia tenida hasta ahora por confusa, han logrado, en una medida de nitidez que no corresponde discutir aquí, demarcar el plano de las responsabilidades política, el de la responsabilidad penal y el de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos", (Bunster, 1984, pág. 9).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo expuso en la tesis publicada en octubre de 2002 en el Semanario Judicial, en los siguientes términos:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CON MOTIVO DE LA INVESTIGACIÓN DE CONDUCTAS U OMISIONES QUE PUEDAN CONSTITUIRLAS.-El artículo 109 constitucional contiene diversos principios, a saber: que el procedimiento de responsabilidad administrativa es independiente y autónomo del político, del penal y del civil a que se pudiera dar lugar a una sola conducta ilícita cometida por un servidor público; que la naturaleza de la responsabilidad administrativa tiene como objetivo preservar el correcto y eficiente servicio público, según se lee de su fracción III que señala que se sancionarán los actos u omisiones de los servidores públicos "...que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones..."; que la autonomía del procedimiento, en concordancia con la propia naturaleza de la responsabilidad administrativa, conlleva a determinar que la sanción también es administrativa y, por ende, que la sustanciación de ese procedimiento y la imposición de la sanción corresponden al superior jerárquico del servidor público infractor para castigar

faltas disciplinarias de los servidores públicos, regulada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, acoge el sistema que reconoce a la administración esta potestad doméstica, derivada de la función de autotutela que le permite sancionar faltas de sus miembros e, incluso, expulsarlos cuando su permanencia es incompatible con aquélla.

Con anterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había identificado claramente los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, según podemos apreciar en la Tesis P.LX/96, que a la letra dice:

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.-

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes:

A).-La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; **B).**-La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito. **C).**-La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, la honradez, la lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; **D).**-La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para

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

4.2.1.-Responsabilidad Penal.

Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional "La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal", por lo que en el Título Décimo del Código Penal federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público, aunque el artículo 212 dispone en su parte final que "Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetuación de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente".

Los delitos de referencia son:

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

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra constitución solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo.

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

Los sujetos que gozan de esta protección constitucional son:

(...) ...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 Despachos, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal. Jefe de Gobierno del Distrito federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral,...

También gozan de esta protección los gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las judicaturas locales, pero en estos casos, la declaración de procedencia deberá enviarse a la

legislatura local correspondiente, para que, con base en su soberanía resuelvan lo procedente.

La regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, a partir de su incorporación en el texto constitucional y en el Código Penal, ha venido a aclarar las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas, al grado de poder afirmar que "Actualmente, con claridad que no admite desvíos, se distingue entre tres tipos de infracciones: la falta política, la falta administrativa y el delito, que característicamente se refiere al ilícito penal" (González , 1984, p 104.).

4.2.2-Responsabilidad Civil.

Dentro del Título Cuarto de la Constitución en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos 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 hacen referencia a ella.

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 literalmente dispone que "En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia".

En sentido estricto esta responsabilidad debería 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 que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que éste responda por ellos. "El funcionamiento del Estado de Derecho que exigen que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen por qué soportarla" (Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, 1989, p. 167).

El artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que "El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en

los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por su servidores públicos”

La responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daños a los particulares, “...cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público” José Luis Soberanes Fernández, “La responsabilidad administrativas de los servidores públicos”, México, editorial Manuel Porrúa, 1984, pág. 136.

En este orden de ideas respecto de este tipo de responsabilidad, se puede derivar que ella se integra con los siguientes elementos:

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

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo

1927 del Código Civil, ya que si el daño se produce cuando el agente no actúa investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

“Sobra decir que si la actuación no se realiza en ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, ésta (la responsabilidad) cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el estado, esto es, solo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo cabrá la aplicación del derecho común” (Borja Martínez, 1985, p. 129).

En ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario, que es el estado, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter.

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omite, de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa, es más, el código Civil sólo hace

referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria, según el caso.

En cuanto al daño, como elemento objetivo, esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta del cumplimiento de una obligación, y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Señala además, que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o se intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el

caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca.

4.2.3.-Responsabilidad Política.

En los términos e la fracción I del artículo 109 constitucional, "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".

Los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, enunciados en el citado artículo 110, son

“...los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de departamento Administrativo, los Diputados a la asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de Gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Tratándose de los gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad

política a nivel federale genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ellas emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso federal, con carácter declarativo, a fin de que la legislatura ocal que corresponda resuelva en definitiva.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan sus funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

El juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, a través de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, y formula sus conclusiones determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en cuyo caso se propondrá la sanción correspondiente. Este procedimiento deberá efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia.

La Cámara de Diputados, erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los

alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor para resolver lo que proceda, por mayoría absoluta de votos. En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la Cámara de Senadores.

La sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión acusadora, y formulará sus conclusiones que serán presentadas ante la Cámara de Senadores erigida en Jurado de sentencia, para que se dé lectura a las conclusiones que le presentes y además se escuche a las partes, para que después se proceda a la votación , que determinará el resultado con la votación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

El título cuarto constitucional sentó las bases legales, en materia de responsabilidad política, que actualmente se contemplan en su ordenamiento reglamentario, entre las que sobresalen las siguientes:

- Se identifican a los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad.
- Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que

redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

- El Juicio Político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe en su cargo, y dentro del año siguiente en que haya concluido.
- Se contemplan como sanciones políticas la destitución y la inhabilitación, que pueden ser impuestas por la Cámara de Senadores.
- Las sanciones correspondientes deberán aplicarse en un periodo no mayor a un año contado a partir de la fecha en que se inició el procedimiento del Juicio Político.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política es la Ley Federal de responsabilidades de los servidores Públicos, reglamentaria del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2.4.-Responsabilidad Administrativa.

En los términos de la fracción III del artículo 109 Constitucional "Se aplicarán sanciones administrativas a los Servidores Públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"

La regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal.

El resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso (Del Val, 1990, p. 98)

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa y su consecuente sanción, además de comprender el aspecto disciplinario, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos. Por otra parte, cuando la actuación del servidor público en ejercicio de sus funciones haya causado daños y perjuicios a los particulares, la responsabilidad frente a ellos es propiamente la civil, que en los términos de los artículos 1927 del Código Civil y 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, genera un derecho a favor de los afectados,

el cual puede ser hecho valer en vía administrativa o jurisdiccional.

Los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 Constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comprende a los "... representantes de elección popular a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal..."

En virtud de que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos constituye una parte importante del presente estudio y ésta produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública.

|Por tanto, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos frente al Estado son de naturaleza política, penal y administrativa, tal como lo establece el artículo 109 de la Constitución Federal, las cuales se pueden generar simultáneamente con una sola conducta, dando lugar a la imposición de tres tipos de sanciones, mediante diferentes

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

4.3.-Las Sanciones Disciplinarias.

La sanción disciplinaria llamada apercibimiento queda fuera de las sanciones, puesto que más que una sanción, se identifica como una prevención, como una advertencia para que el sujeto no continúe actuando de una determinada forma, pero no como una sanción.

Respecto de la inhabilitación, en el artículo 13 se precisan los supuestos en que se aplicará esta sanción, bien sea cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno (que será de seis meses a un año); y cuando existan tales daños o perjuicios o beneficios dará lugar a la inhabilitación de uno a diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo también será aplicable si la infracción es grave, que también dará lugar a la sanción de destitución.

Uno de los aspectos significativos, que constituyen un importante avance en el sistema de responsabilidades, es la identificación de las infracciones graves, que en los términos del artículo 13 de la multicitada Ley se genera por el incumplimiento de las siguientes obligaciones:

a) 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;

b) 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;

c) 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.

d) 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 del artículo 9 de la Ley en comento, 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.

e) 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 citada;

f) 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 citada;

g) 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;

h) 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.

i) 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 sí o para alguna de las personas a la fracción Xi citada;

j) Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI citada, 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.

Con relación a la sanción económica, finalmente se corrigió el error que tuvo la anterior ley durante sus veinte años de vigencia, y que dio lugar a la anulación de miles de sanciones que se impusieron con base en su artículo 55, el cual impedía la personalización de la sanción económica, al establecer que siempre se impusieran dos tantos del daño o perjuicio causado, o del beneficio obtenido; ahora en el artículo 15 se

dispuso que la sanción se aplicará entre un mínimo y un máximo, que será hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados, y aclara que en ningún caso podrá ser menor o igual al monto de tales beneficios, lucro, daños o perjuicios.

Para los efectos del cobro de las sanciones económicas ahora se dispone que éstas se actualizarán en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos, lo cual resulta acorde con la naturaleza fiscal que la propia Ley les otorga a estas sanciones.

4.4.-Aplicación y Ejecución de las Sanciones.

Otro paso importante que se dio con la promulgación de esta Ley, lo constituye la precisión y diferenciación entre la aplicación y ejecución de cada una de las sanciones disciplinarias, con el señalamiento de las autoridades que tienen a su cargo estas acciones, ya que el artículo 16 de la Ley lo regula en los siguientes términos:

I.-La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la secretaria, el Contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutarla por el jefe inmediato.

II.-La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la secretaria,

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.

4.5-Autoridades Competentes para Efectos de las Responsabilidades.

En términos del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que es aplicable en materia federal únicamente por lo que hace al Juicio Político y declaratoria de procedencia, y que a su vez es de aplicación local para el Distrito Federal, son órganos competentes en materia de responsabilidades las siguientes:

I.-Las Cámaras de senadores y Diputados al Congreso de la Unión;

I.- BIS.-La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II.-La Secretaría de la Función Pública;

III.-Las dependencias del Ejecutivo Federal

IV.-El Gobierno del Distrito Federal;

V.-Se deroga;

- VI.-**El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.-**El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal;
- VIII.-**Los Tribunales de trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX.-**Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Ahora bien, en términos del artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Son autoridades competentes:

- I.-**Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.-**La Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal;
- III.-**La Secretaría de la Función Pública;
- IV.-**El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.-**Los Tribunales del 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;
- X.-**Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las Leyes.

4.6-Marco Constitucional de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Actualmente, las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran plasmadas en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 108 al 114.

Los artículos 108, 110, 111, 112 y 114 establecen diversas disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, haciendo alusión especial a lo concerniente de los sujetos de responsabilidad, Juicio Político responsabilidad penal, así como la declaración de procedencia de ciertos servidores públicos.

El artículo 109 del ordenamiento en comento, es el que regula la responsabilidad de los servidores públicos, y a su vez, establece los diferentes tipos de responsabilidades en que éstos pueden incurrir y que a la letra dice:

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

I. Se impondrá, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando el ejercicio de

sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

II. La Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

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

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

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

En efecto, de la lectura del artículo transcrito, se observa la reglamentación de las responsabilidades política, penal, civil y administrativa, mismas que resultan materia del derecho político.

Aunque la responsabilidad civil no se encuentra expresamente señalada, se encuentra implícita al hablar de responsabilidad penal o administrativa, en virtud de que el legislador pretendió, en ambas materias, que el servidor público responsable fuera castigado severamente en el aspecto económico (civil), particularmente cuando se tratase de conductas que causaran daños y perjuicios a la Hacienda Pública, o que en su defecto, implicarían lucro indebido o la obtención en beneficios adicionales por parte del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Por cuanto hace al artículo 113 de nuestra Ley fundamental, es de señalarse que dicho precepto merece especial atención, en virtud de que sienta expresamente las bases sobre las cuales habrá de regularse en materia de responsabilidad administrativa.

El citado artículo a la letra dice:

“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 o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u comisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados”.

Por lo que se refiere al marco legal de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, y como se ha mencionado anteriormente, el principal ordenamiento que la rige, sin perjuicio de otras disposiciones reglamentarias que pudieran regularla en el ámbito de sus respectivas competencias, es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de reciente creación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 13 de Marzo del 2002.

Dicha Ley regula a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, limitándose esta nueva ley a la responsabilidad

administrativa en que pudiesen incurrir los servidores públicos, separándola de la responsabilidad derivada del juicio político, y la declaración de procedencia, figuras que siguen siendo reguladas por la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Asimismo, se destaca que en los Títulos Primero (únicamente en materia de responsabilidad administrativa), Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fueron derogados mediante el decreto de fecha 13 de Marzo del 2002.

El ámbito de la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es de aplicación federal para aquellos servidores Públicos es de aplicación federal para aquellos servidores públicos que se reputen como tales.

4.7.-Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

Para identificar a los sujetos de responsabilidad administrativa es necesario recurrir al texto de los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece y que a la letra dice:

"Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial

Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

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

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

Las Constituciones de los Estados de la república precisarán, en los 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 de los Estados y en los Municipios.”

Por su parte el artículo 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en comento dispone lo siguiente:

"Artículo 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".

Con base en lo anterior, enunciaremos a los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalándolos en la lista que más adelante describiré.

Por lo que respecta al Presidente de la República, como lo establece el propio artículo 108 constitucional, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, durante el tiempo que dure su encargo.

Cabe comentar que los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores Públicos, únicamente comprende a los servidores públicos en el ámbito federal, haciendo alusión en su artículo Segundo Transitorio, que las disposiciones de la anterior Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha

materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal.

Por ser de utilidad, mencionaremos a los sujetos de responsabilidad administrativa de los órganos del distrito federal, precisando que nuestro objeto de estudio son únicamente las responsabilidades de los servidores públicos.

En la Federación:

a) Los representantes de elección popular:

- Los Senadores propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados propietarios y suplentes al Congreso de la Unión.
- Los Diputados propietarios a la asamblea del Distrito Federal.

b) Los miembros del Poder Judicial de la federación:

- 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.

c) Los miembros del Poder Judicial del Distrito Federal:

- Los Magistrados del fuero común del Distrito Federal.

- Los Jueces de Fuero Común del Distrito Federal.
 - Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- d)** Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral:
- El Consejero Presidente.
 - Los Consejeros Electorales.
 - El Secretario Ejecutivo.
- e)** Los funcionarios y empleados y, en general, todas aquellas persona que desempeñe un empleo cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en la del Distrito Federal:
- Los secretarios de Despacho.
 - Los jefes de Departamento Administrativo.
 - El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.
 - El Procurador General de la República.
 - Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados.
 - Los Directores generales y sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria.
 - Los Directores generales y sus equivalentes de los fideicomisos públicos.
 - El jefe de Gobierno del Distrito Federal.
 - El Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- f)** En los Estados de la República:
- Los Gobernadores.

- Los Diputados de las Legislaturas Locales.
- Los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales.
- En su caso, los miembros de las Judicaturas Locales.

4.8.-La Corrupción Administrativa.

Aunque generalmente se relaciona a la corrupción con el uso indebido de puestos públicos para ganancias privadas, cabe señalar que la corrupción es un fenómeno complejo que no solo abarca al sector público, pues también tenemos actos de corrupción en el sector privado y por supuesto en la relación entre el sector privado y el sector público.

Por lo anterior, no debemos encasillar a la corrupción como un mal meramente público llevándonos a la necesidad de señalar que la corrupción es compleja, cambiante y se moderniza con mayor velocidad que la capacidad del Estado y de la Sociedad para implementar políticas de control efectivo.

Tener una visión amplia de lo que implica la corrupción, facilita su prevención y la lucha para combatir y erradicar este tipo de prácticas y por ello es importante sacarnos de la cabeza la idea que es propia del Gobierno o de los Políticos y Servidores Públicos que viven de ella.

La Sociedad tiene la creencia de que los servidores públicos son corruptos, sin tomar en cuenta que muchas veces se propician prácticas ilegales desde otros ámbitos que son igual de nefastas.

Lo anterior, aunado a que existe una gran cantidad de servidores públicos honestos que han entregado gran parte de sus vidas para servir a la Sociedad.

La responsabilidad principal recae en el Estado, quien debe diseñar y ejecutar acciones y políticas públicas efectivas y coordinadas para combatir la corrupción, sin embargo también se requiere de la participación de la Sociedad en esta tarea.

En este caso, puede haber consecuencias muy serias a futuro y por ello, el Estado debe blindar principalmente a sus propias estructuras de la corrupción y sancionar a los entes particulares que incurran en estas prácticas ya que en muchas ocasiones pueden ser nefastas.

Otros ejemplos de corrupción propiciada desde las esferas oficiales con la participación de entes privados, es el caso de los funcionarios que se enriquecen al recibir dinero de un particular por aplicar o no aplicar la ley o el uso de la información privilegiada para orientarse a beneficios propios o de los amigos o familiares, el otorgamiento de puestos

públicos, a sabiendas de la ineficiencia e incluso, de la poca honradez del recomendado.

Es muy común encontrarnos cotidianamente con la toma de decisiones por parte del funcionario público, que no están encaminadas al bien común, sino a sus intereses particulares, que muchas veces tienen el objeto de "amarrar" un ascenso político de manera indebida.

Uno de los peores males de corrupción pública, es el robo directo de recursos monetarios o la asignación de dinero del erario público en función de conveniencias políticas personales o la implementación de proyectos inviables y absurdos desde el punto de vista económico.

El tema y la práctica de la corrupción, han sido analizados por muchos especialistas de diferentes profesiones, países, organismos nacionales e internacionales y corrientes ideológicas. Lamentablemente, la sociedad no solo se ha mostrado pasiva y resignada, sino que además cada día participa de manera más activa en actos de corrupción.

Mucho se puede decir sobre la corrupción, pero la finalidad de este capítulo no será buscar decisiones o tratar de encontrar las causales socioeconómicas o culturales de su crecimiento, pues considero como una

mayor aportación, las propuestas de cómo debe ser combatida.

La corrupción, es considerada en general, como el aprovechamiento indebido de la administración de un patrimonio común y en su modalidad de corrupción gubernamental, es la desviación de los fines de la función pública con resultado en beneficios particulares y no de interés común.

La corrupción gubernamental, evidentemente genera una parálisis en el desarrollo de los países y se desacredita la imagen de las autoridades, por lo que debe ser combatida desde adentro con medidas eficientes y reformas a la legislación que rige la función pública.

La corrupción administrativa se define por su actor principal: "el servidor público", pues sin duda aquel que se dedica el tiempo del servicio público a velar por intereses personales es incompetente, nefasto y desleal, ya que, crece de la debida conciencia y los valores de servicio público.

Ahora bien, es tan incompetente el servidor público que actúa de mala fe en el desempeño de sus funciones, como aquel que no se capacita para desempeñar sus funciones con alto grado de eficiencia, o que actúa de manera mediocre.

El servidor público debe estar comprometido con las funciones que desempeñe y actuar siempre con la debida diligencia en el desempeño de su cargo, sin pretender el apoderamiento de recursos de manera indebida, o derivarlos del fin para el cual fueron dispuestos.

Hasta ahora en México, no se han visto resultados reales al combate a la corrupción y para ello, se necesita la participación de toda la sociedad y del gobierno, quien deberá promover reformas estructurales a la legislación, entre otras, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, con la finalidad de cerrarle el camino a los actos de corrupción.

Combatir la corrupción, no es sancionar servidores públicos al por mayor, sino valorar precisamente en qué casos se encuentra debidamente justificada una medida correctiva.

Muchos servidores públicos han sido sancionados por alguna falta administrativa menor, que no afecta de manera real la debida operación de la función pública y que además se pudo perfectamente evitar si los órganos internos de control los hubieran asesorado o conducido, con lo que se suprimirían cargas de trabajo innecesarias a éstos y la molestia e indignación de servidores públicos honestos que ven manchada su imagen con el antecedente de una sanción administrativa.

Aunque generalmente se relaciona a la corrupción como un mal meramente público llevándonos a la necesidad de señalar que la corrupción es un fenómeno complejo que no solo abarca al sector público, pues también tenemos actos de corrupción en el sector privado y por supuesto en la relación entre el sector privado y el sector público.

Por lo anterior, no debemos encasillar a la corrupción como un mal meramente público llevándonos a la necesidad de señalar que la corrupción es compleja, cambiante y se moderniza con mayor velocidad que la capacidad del Estado y de la sociedad para implementar políticas de control efectivo.

Tener una visión amplia de lo que implica la corrupción, facilita su prevención y la lucha para combatir y erradicar este tipo de prácticas y por ello es importante sacarnos la idea que es propia del gobierno o de los políticos y servidores públicos que viven de ella.

La responsabilidad principal recae en el Estado, quien debe diseñar y ejecutar acciones y políticas públicas efectivas y coordinadas para combatir la corrupción, sin embargo también se requiere de la participación de la sociedad en esta tarea.

El tema y la práctica de la corrupción en México, han sido analizados por muchos especialistas de

diferentes profesiones, países, organismos nacionales e internacionales y corrientes ideológicas.

Lamentablemente, la sociedad no solo se ha mostrado pasiva y resignada, sino que además cada día participa de manera más activa en actos de corrupción.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

La figura del servidor público juega un papel muy importante dentro de la administración pública ya que toda acción que no es apegada a Derecho o que causa un daño hacia un integrante de nuestra sociedad, toda vez quien resiente el desempeño por parte de nuestros servidores públicos y que al ser sujetos a procedimiento administrativo obtiene como resultado una sanción o responsabilidad ya sea de tipo Penal, Civil, Política o Administrativa.

A pesar de que la Ley es muy clara en cuanto a los procedimientos y sanciones aplicables para los servidores públicos quienes en ocasiones no son sancionados de manera correcta debido a la mala aplicación de la legislación

Pudimos apreciar la explicación de la responsabilidad como la relación de causalidad que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos aún no ocurridos.

De igual modo, se pudo entender la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido, o el daño causado a un tercero, derivado de una responsabilidad porque así lo disponga una Ley, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos

ocurridos, independientemente de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanarla.

Por otra parte observamos que las leyes que son aplicables a las responsabilidades para los servidores públicos han sido modificadas debido a las necesidades de la Administración Pública

La realidad es que nuestro sistema jurídico el sometimiento del Estado al Derecho ha tenido un desarrollo muy lento, lo cual puede ser claramente apreciado en el análisis del desarrollo de la responsabilidad del Estado y en particular, de su administración Pública.

Se pudo apreciar que el nivel de participación es diferente entre quien realiza labores de apoyo administrativo o consultivo y los que tienen facultades de mando y dirección, o entre quienes trabajan en una entidad pública, industrial o comercial, como una secretaría de Estado.

Con base en esa diferencia se plantea que sólo participación en el ejercicio de la función pública, y que por lo tanto quedan en ese estado especial de sujeción, quienes se encuentran investidos de autoridad y que al ejercer el poder estatal pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados.

En este orden de ideas, habrá de considerarse a la corrupción y a la impunidad como lo que en rigor son; una grave amenaza latente para todo el sector público y para la sociedad entera, en consecuencia no debe escatimarse esfuerzo alguno ni medida necesaria para prevenirla, combatirla y reprimirla.

No existe, área del sector público del país, capaz de escapar del terrible cáncer de la corrupción pública en el combate a la corrupción se requiere por tanto de una estrategia que impida asociarla con la impunidad, mediante el diseño e implantación de un sistema integral de combate a estos males, basado en dos pilares fundamentales, la regulación jurídica precisa y adecuada de la actuación de los servidores públicos, con especial cuidado de las áreas del sector público más vulnerables a la corrupción, y un idóneo régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos.

Entre las áreas más proclives a la corrupción figuran: seguridad pública, tránsito, procuración y administración de justicia, auditoría fiscal, control y vigilancia ambiental y forestal; control y vigilancia bancaria, bursátil y de seguros y fianzas; concesión de servicios públicos o de explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado; adjudicación y control de ciertos contratos administrativos, cuales son los de obra pública, empréstitos públicos; adquisición, suministro y arrendamiento de bienes muebles y contratos de servicios.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Legislación:

Honorable Congreso de la Unión (2010). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Porrúa

Honorable Congreso de la Unión (2009). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Porrúa.

Honorable Congreso de la Unión (2003). *Ley Federal de Responsabilidades para los Servidores Públicos*. México: Porrúa

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. (2009). México: Porrúa.

Secretaría de Gobernación, (2009). *Diario Oficial de la Federación*.

Doctrina:

Amaya Barón Mario Isabel. (2003). *Procedimiento de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. (2ª.ed.) México: Ángel Editor.

Barragán Barragán José y otros. (1984). *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos*. (6ª.ed.) México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Castrejón García Gabino Eduardo. (2006) *Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos*. México: Cárdenas Velazco Editores.

Díaz Aranda Enrique. (2005). *Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos*. México: Cárdenas Velasco Editores.

Delegadillo Gutiérrez. Luis Humberto (1996). *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. (2ª.ed.). México: Porrúa.

Evia Loya, Romeo Arturo. (2004) *Régimen de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México. Sista.

García Ramírez Sergio. (1998). *Derechos de los Servidores Públicos* (4ª.ed.) México: INAP.

García Torres Arturo. (2001). *Delitos cometidos por Servidores Públicos*. México: Porrúa

García Torres Arturo. (2003). *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. México: Porrúa.

Herrera Pérez Agustín (1991). *Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. (3ª.ed.)México: Cárdenas Velazco Editores.

Herrera Pérez Alberto (2007). *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* (Análisis Dogmatico) México: INACIPE.

Juárez Mejía, Godolfino Humberto. (2008). *Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública*. México: Porrúa.

Juárez Mejía, Godolfino Humberto. (2002). *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. México: Porrúa.

Ortiz Soltero Sergio Mons. (2002). *Responsabilidades legales de los Servidores Públicos*. México Porrúa.

Reyes Tayabas Jorge. (2000). *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exegesis del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria* México: PGR.

Ruiz Esparza Gándara Alberto (2005) *Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México. Porrúa.

Universidad Nacional Autónoma de México. (1994). *Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.