



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL,
TEORÍA DEL ESTADO, FILOSOFÍA E
HISTORIA DEL DERECHO

**“FALTA DE INSTRUMENTO JURÍDICO QUE REGULE
LAS FACULTADES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS
DE CONTROL EN LA INTEGRACIÓN DE LAS
INVESTIGACIONES EN MATERIA DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS”**

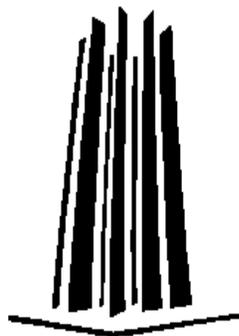
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A N :**

KARINA MARIBEL HERNÁNDEZ RIZO
Y
VANIA LIRA HERNÁNDEZ

ASESOR:
MTRO. EDUARDO TEPALT ALARCÓN

MÉXICO, 2011





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi familia

Papá: Fuiste sin duda mi más gran mentor; parte de lo que soy ahora te lo debo a ti y toda tu entereza... Te respeto, te quiero, te extraño.

Mamá: No me alcanzarían las palabras para agradecer todo lo que has hecho por mí, eres mi mayor ejemplo; este logro, como todos los que realice durante mi vida, son tuyos también; te admiro por lo grande que eres... Gracias.

Jorge: Me siento muy orgullosa y agradecida de que seas mi hermano, tú me has sabido dar los empujoncitos que me faltan, tu ser irradia bondad y cariño.; gracias por estar ahí, por ser para mí como un escudo, siempre al pie del cañón.

Anevi: Tu inteligencia y sabiduría son mi admiración, gracias por el gran ejemplo que me has dado durante el recorrido de nuestras vidas, y por los orgullos y triunfos que me has permitido compartir contigo, tienes un gran corazón.

Horacio: Hermanito, tu siempre has estado ahí, aunque hemos estado lejos siempre te siento cerca; me enorgullecen con gratitud tus conocimientos y enseñanzas, eres el joven más sabio que conozco y me congratulo de saberte conmigo en todo momento... Gracias pequeño.

A Ustedes, con todo mi cariño

Lic. Raúl Medina: Le agradezco por la primer gran oportunidad que me otorgó, los conocimientos que me transmitió, su confianza y sobre todo la paciencia que mostró ante mi inexperiencia durante mis primeros pasos en el Derecho Administrativo.

Maestro Eduardo: Por las cosas buenas que ha traído a mi vida; admiro su disposición para ayudar, su buen humor, sus conocimientos, su ejemplo; gracias sinceras ser mi tutor durante este proceso.

Beto: Has iluminado mi existencia, te admiro como profesionalista y como persona; tu compañía ha sido mi inspiración y guía para realizar tanto este trabajo como mi proyecto de vida; agradezco la solidaridad que mostraste ante este designio, y sobre todo tu amor y cuidado.

Susy: Gracias por todos estos años de amistad, por abrirme las puertas de tu casa, por siempre ser mi confidente.

Anjos: Mi alma gemela; agradezco tus consejos, regaños y apoyos, pero sobretodo el siempre estar ahí.

Kari: A pesar de las circunstancias nunca languideciste, tu compromiso en esta labor fue impecable, siempre mentalizada a cumplimentar nuestra meta y con la mejor disposición; sin duda no habría podido concluir esta tarea titánica sin ti... Por compartir satisfacciones y preocupaciones juntas, mil gracias.

A mis amigas(os): Aludidos(as) sean quienes quiero y me quieren; agradezco sinceramente su amistad, colaboración durante la trayectoria de mi vida.

Vania Lira

A Dios: Por permitirme llegar a la realización de una de mis mayores metas en la vida, por darme la fuerza y entereza necesaria para llegar al final de este proyecto.

A ti, tía Fina: Por tus bendiciones y oraciones para poder culminar esta ardua labor... Que Dios te bendiga.

Papá: Por ser mi mayor ejemplo en la vida, te agradezco ahora el apoyo que me has brindado a lo largo de mi vida... Gracias papi, te amo, en estos momentos comparto este triunfo contigo.

Mamá: Gracias por estar a mi lado en mis buenos y malos momentos, y ser mi aliciente de superación en todo momento, hoy puedo decir que estos logros han sido gracias a mi papá y a ti.

A mis hijas: Ana Camila y María Fernanda, por ser mi mayor motor para luchar en la vida y salir adelante a su lado... Las amo.

Adolfo: Gracias por estar a mi lado, por ser mi apoyo en los tropiezos que se me han presentado en la vida, y ser mi ejemplo para salir adelante pese a las adversidades de la vida... Te quiero mucho hermano.

Eduardo: Por llegar en el momento justo a mi vida, por ser mi complemento y apoyo, te agradezco compartir esta alegría conmigo y estar a mi lado... Te amo.

A mis seres queridos: A todas aquellas personas que me han brindado su apoyo tanto laboral, como personal: Lic. Juan Junes Vilchis, Mtro. Eduardo Tepalt Alarcón, Ing. Roberto Colín Gamboa, Ericka Castillo, Lic. Martha Laura Espitia Solis, Lic. Sergio Cruz Álvarez y Maithé Rivera Cabrera.

A mis amigos: Por su apoyo incondicional; Marco Polo, Ariadna, Salvador, Gaby, Yazmín, Lourdes, Guillermo, y a todos los demás que han estado conmigo y forman una parte importante en mi vida... Gracias.

Vania Lira: Por ser mi compañera y ahora puedo decir amiga, que si no hubiera sido por el gran trabajo en conjunto que logramos hacer, y por no bajar la guardia, no hubiera sido posible esta realización.

Karina Hernández

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPITULO 1 ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 1

1.1 Antecedentes Internacionales	1
1.1.1 Juicio de Residencia	1
1.1.2 La visita	3
1.1.3 El Impeachment	9
1.2.1 Antecedentes nacionales previos a la Constitución de 1917	10
1.2.1 La Constitución de Cádiz	10
1.2.2 La Constitución de Apatzingán	12
1.2.3 La Constitución de 1824	14
1.2.4 Las Bases Constitucionales (1835) y las (siete) Leyes Constitucionales (1836)	16
1.2.5 Las Bases Orgánicas (1843)	20
1.2.6 El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847	23
1.2.7 La Constitución de 1857 y las llamadas “Ley de Juárez” de 1870 “Ley Díaz 1896”	25
1.3 Antecedentes Nacionales (Constitución de (1917)	28
1.3.1 Ley Cárdenas y Ley López Portillo	28
1.3.2 Reformas de 1982	33

CAPITULO 2 ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD 36

2.1 Estado de Derecho	36
2.2 Concepto de Responsabilidad	39
2.3 Responsabilidad Pública	42
2.3.1 Responsabilidad civil	44

2.3.2	Responsabilidad Penal	47
2.3.3	Responsabilidad política	53
2.3.4	Responsabilidad administrativa	54
2.4	Responsabilidad Patrimonial del Estado	57

CAPITULO 3 SUJETOS DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA 63

3.1	El Ejercicio de la Función Pública	63
3.2	Sujetos de Responsabilidad Pública (Servidores Públicos)	65
3.3	La Actuación del Empleo Público	68
3.4	Obligaciones o Conductas de los Servidores Públicos	70

CAPITULO 4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS 84

4.1	Autoridades responsables de aplicar la ley de la materia	84
4.2	Responsabilidad resarcitoria	88
4.3	Procedimiento Administrativo Disciplinario o de Responsabilidad Administrativa	94
4.4	Sanciones	102
4.5	Criterios para guardar o calificar la gravedad de las infracciones	114

CAPITULO 5 NECESIDAD DE REGULAR LA INTEGRACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN EN EL ÁREA DE QUEJAS 116

5.1	Función del Área de Quejas de los Órganos Internos de Control	116
5.2	Lineamientos y Criterios Técnico Operativos del Proceso de Atención Ciudadana	119
5.3	Problemática de aplicación	122
5.4	Propuesta	126

CONCLUSIONES 132

FUENTES CONSULTADAS 139

INTRODUCCIÓN

El control de la actuación de las autoridades administrativas y servidores públicos en relación a la aplicación eficiente del orden jurídico, es uno de los temas más importantes con respecto al fincamiento de responsabilidades; el marco normativo de la Responsabilidad Administrativa lo componen fundamentalmente la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su capítulo IV denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos” creado mediante reforma del 28 de diciembre de 1982 y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, ambos dentro del marco de lo que se denominó en ese momento “la renovación moral de la sociedad”, atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción generalizada.

En ese marco, la reforma constitucional y la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se diseñó el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que establece con precisión 4 tipos de responsabilidad, la política, la administrativa, la civil y la penal.

Es de señalarse que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue respetado en lo general eliminándose y reformándose solo aquellos puntos en que se prestaba a confusiones, y realizándose un cambio importante en cuanto a la denominación de los propios sujetos de responsabilidad, que antes era la de funcionarios públicos y pasó a ser la de servidores públicos, a fin de que desde la denominación se estableciera no una idea de privilegio sino de servicio, así como el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.

Dentro del amplio margen del régimen de responsabilidades de los servidores públicos donde se tipifican con precisión los distintos ámbitos de su

responsabilidad, la administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público que este desempeña, es decir, con el cumplimiento de sus funciones y competencias, y surge precisamente del incumplimiento de las obligaciones propias de dicho servicio público legalmente establecidas; ese incumplimiento es el que da ocasión al fincamiento de la responsabilidad y en su caso, a la consecuente aplicación de las correspondientes sanciones administrativas.

Es así la responsabilidad administrativa la directamente referida a la actividad del servidor público, por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, sin importar que la acción afecte o no a un tercero, caso en el cual podrán surgir además la responsabilidad civil o incluso penal.

Es importante resaltar la independencia existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general siempre se da la responsabilidad administrativa, sin embargo para que esta surja no es necesario que se den también las de tipo civil o penal. Uno de los aciertos importantes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la de abrir una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, como lo señala su exposición de motivos.

El control jurisdiccional de la administración pública constituye uno de los rasgos esenciales del Estado social de derecho, quizá de los más trascendentales, pues posibilita la vigencia de otros de los caracteres inherentes al mismo, pues sí media un control efectivo, presidirán plenamente los principios que rigen el servicio público y desde luego, habrá un mayor respeto de los derechos constitucionales de los administrados.

En el primer capítulo de este trabajo de investigación comenzaremos por estudiar algunos antecedentes históricos del Procedimiento Administrativo de

Responsabilidades de los Servidores Públicos, como lo son la primera Constitución de la Federación que prevé esta figura jurídica, así como los procedimientos que pretendían cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas.

En el segundo capítulo, abordaremos la relación existente entre los distintos tipos de responsabilidad, abundando la significación, procedencia, así como las consecuencias jurídicas, políticas e ideológicas de la Responsabilidad Administrativa y su Procedimiento, instaurado a los servidores públicos que incurren en irregularidades en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Con la misma importancia, en el tercer capítulo se analizarán los sujetos de la Responsabilidad Pública, la competencia y las personas físicas, así como su actuación, atribuciones legales o reglamentarias, y la actuación del poder del Estado, así como diversas teorías al respecto.

Ya entrando en materia, dentro del cuarto capítulo se establecerá el estudio de las fases del procedimiento administrativo disciplinario previsto en el Artículo 21 y demás relativos y conducentes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente, procedencia, instrucción y sanciones.

En el quinto y último capítulo hablaremos sobre la imperante necesidad de crear un ordenamiento jurídico que regule las facultades de los titulares de los Órganos Internos de Control, dependientes de la Secretaría de la Función Pública, que instituya una protección jurisdiccional sin fisuras o lagunas dentro de la etapa de investigación que pudiesen dar pie a arbitrariedades o discrecionalidad, constituyendo un avance sustancial y notable en favor de la legalidad en la lucha permanente contra las inmunidades, prerrogativas y arbitrariedades de las autoridades encargadas de aplicar la ley de la materia.

CAPÍTULO 1

1. ANTECEDENTES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

1.1 Antecedentes Internacionales

1.1.1 Juicio de Residencia

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

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

Dependiendo del autor que leamos las referencias históricas son largas, extensas o muy cortas; por ello realizaremos una somera retrospectiva histórica de la regulación jurídica de las responsabilidades de los servidores públicos, hasta llegar al texto constitucional vigente.

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

Todo funcionario de la Colonia al término de su encomienda quedaba sometido al juicio de Residencia, para indagar sobre su desempeño y, de ser el caso, hacer efectivas las sanciones que se derivan de sus responsabilidades, o bien extenderle una especie de carta o certificado de

buena conducta. Los funcionarios eran los mas interesados en ser residenciados, en tomar residencia, al obtener la carta de buena conducta quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor, para ser promovido a un puesto superior era necesario entregar buenas cuentas en el cargo anterior. Viñas Mey establece que “al juicio de residencia estaban sujetos por igual todos los miembros del gobierno civiles, eclesiásticos y militares, desde el Virrey al último subalterno. Los jueces residenciadores hacían pregonar el comienzo de su actuación para que, al igual que en las visitas, formularan cargos los agraviados y cualesquier otras personas que lo desearan (el principio de interés como base del recurso). En termino de seis meses tenían que substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o hacerlo en todo caso el Estado”.¹

El llamado Juicio de Residencia es recibido en el derecho español por La Partida III y la Nueva y Novísima Recopilación. Según La Partida III, el cargo de jueces de residencia es temporal y ellos al concluir su misión debían residir obligatoriamente durante los cincuenta días inmediatos al día en que hayan cesado en el cargo, en el lugar donde lo desempeñaban. Al tomar posesión de un cargo los funcionarios residenciables deberían tomar fiadores para responder por las obligaciones que pudieran desprenderse del juicio de residencia, era una responsabilidad ilimitada y universal. Tenían acción todos los posibles agraviados y los interesados. Era un juicio publicista, sumario e inquisitivo. Podía llamarse a declarar a los propios familiares del residenciado, a los agraviados, a los interesados, y “a algunos hombres buenos”.²

La Novísima Recopilación introdujo cambios en el juicio de residencia, entre los que se encuentran: “haber permitido que el residenciado nombrara

¹ VIÑAS MEY, Carmelo, El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en la América Indiana, Ed. UNAM, México, 1993, pp. 1-2.

² OROZCO HENRÍQUEZ, J. de J, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. UNAM, México, 1978, pp. 36-41.

personero o representante, con lo cual se rompía o podía burlarse la obligación de residir en el lugar en donde había prestado sus servicios; la residencia se redujo de cincuenta a treinta días; los jueces de residencia no podían durar en su cargo más de tres meses, esto como una respuesta al entorpecimiento de los asuntos ordinarios, cuyo retraso se atribuía a la larga duración del juicio de residencia; se fortaleció al juez de residencia al habersele puesto a sus ordenes a escribanos y a otros funcionarios, lo que se tradujo en la pérdida de publicidad y oralidad del juicio a favor de la escritura se intensificó su aspecto inquisitivo al dotársele al escribano de derecho de acción o de queja cuando los agraviados o interesados no quisieran acudir ante el juez de residencia”.³

En España el juicio de residencia era común y general, aplicado a todo funcionario de la Corona. Sobre la eficacia de dicho juicio en Nueva España, se hace referencia a que el primero en dar residencia fue el mismo conquistador, Hernán Cortés.

Luego entonces el juicio de residencia fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán, siendo que a partir de entonces no se vuelva a hacer mención de éste, pero según BARRAGÁN “evidentemente, estamos ante el mismo sistema establecido en Cádiz, sobre la responsabilidad, o sistema de residencia; y si tal es el sistema que recomienda, que aplica y practica el primero y segundo constituyente, es obvio, que el sistema recogido en la Constitución de 1824 llamado juicio de responsabilidad, es un sistema de residencia”.⁴

1.1.2 La Visita

Para desarrollar el presente subtema y con relación al previamente establecido comenzaremos por establecer las etapas del juicios de

³ *Ibidem*, pp. 27-29.

⁴ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Op. Cit.*, p. 126.

residencia, dentro de las cuales se encuentra contemplada la figura de la visita.

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

ETAPA SECRETA

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

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

El juez que conociera de la residencia debía asesorarse de los comisionados, quienes recababan la información para instaurar el proceso y de ésta forma se determinaba el nombre o nombres de los funcionarios o autoridades para practicar la residencia. Una vez integrada la residencia del funcionario, se iniciaba el interrogatorio a testigos sobre el cumplimiento de las obligaciones del funcionario, moralidad, buena conducta o costumbre y la protección de los indígenas, para tal efecto el juez también pedía información de las autoridades del lugar; posteriormente el juez concluía con lista de cargos originarios del juicio, a efecto de hacerlo de conocimiento de los residenciados para que prepararan su defensa.

ETAPA PÚBLICA

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

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

LA VISITA

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

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

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

⁵ CÁRDENAS, Raúl F, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 15.

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

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

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

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

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

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

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

Información secreta.- Se reunía de tres formas:

- a) Por denuncias, las cuales se enviaban al Consejo de Indias o las recibía el Rey o el visitador en forma oral o escrita.
- b) Por interrogatorio, este medio se utilizaba para conocer los cargos en contra de los Ministros de la Audiencia⁶, Oficiales, reales de la Hacienda u otros funcionarios, con protección a los testigos al no dar su nombre.
- c) Revisión de libros, consistía en revisar los acuerdos de la audiencia y de la Caja Real, que tenían a su encargo los oficiales reales y contadores del Tribunal de Cuentas, con excepción a la correspondencia de los Oidores del Rey.

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

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

- a) Suspender el oficio;
- b) Desterrarlo sin esperar la sentencia definitiva del consejo;

⁶ La "Audiencia" actuaba como tribunal con funciones gubernamentales y de justicia, daba soluciones a los problemas políticos. Se establecieron dos Audiencias en la Nueva España, la primera con residencia en la Ciudad de Guadalajara y la segunda en la Ciudad de México. Esta última tuvo su origen con motivo de las denuncias recibidas en España sobre la conducta de Hernán Cortés y sus subordinados. Cfr. CÁRDENAS, Raúl F, *Op. Cit*, p. 23.

- c) Exigir el cobro por las cantidades defraudadas a la Hacienda Pública; y
- d) Decomisar bienes cuando hayan sido adquiridos en forma contraria a la Ley por los Oidores de la Audiencia⁷.

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

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

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

Podemos observar que sin lugar a dudas las instituciones que hemos descrito buscaban, como finalidad, regular el ejercicio del poder, específicamente verificar aquellas malas actuaciones e imponer los castigos procedentes como ejemplo para otros funcionarios, creándose los

⁷ Los "Oidores de la Audiencia" realizaban investigaciones desde el inicio y hasta la sentencia, aunque tratándose del juicio de residencia en contra del Virrey o Presidente de la Audiencia, suplían las faltas de los Alcaldes del Crimen y firmaban las ordenes de aprehensión, pero debían contar dos firmas de Oidores. Por su parte los Alcaldes del Crimen tenían competencia para conocer de los asuntos en un perímetro de 5 leguas al de su adscripción en primera instancia. Otra función era la investigación donde no había Oidores, actuaban como Tribunal Unitario para causas leves cuando se trataba de sentencias de muerte, mutilación de algún miembro del cuerpo o pena corporal, se constituía en cuerpo colegiado, era necesario que hubieran tres votos de Alcaldes a favor de las citadas penas. Cfr. CÁRDENAS, Raúl F, *Op. Cit*, p. 24.

mecanismos y los órganos necesarios para controlarlos, como es el caso del Consejo de Indias, el Tribunal de Cuenta y la Audiencia, entre otros.

1.1.3 El Impeachment

El impeachment angloestadounidense es un antecedente del juicio político, que ha recogido los textos constitucionales hasta hacerlo expreso en el actual sistema de responsabilidades por el Título Cuarto de la Constitución vigente y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La influencia del actual *impeachment* se deja sentir en nuestro país a través de la manera como fue recogido en la Constitución de los Estados Unidos de América,⁸ aprobada por la convención de 17 de septiembre de 1787 y ratificada por 9 estados en 21 de junio de 1788, en la cual en su Artículo Primero, Segunda Sección, numeral cinco, establece que la Cámara de Representantes “será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales”.

En los casos de responsabilidades el alcance de la sentencia no irá más de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos.

En lo que respecta a la forma de ser juzgados aquellos que incurran en responsabilidades oficiales el Artículo Tercero, Segunda Sección, numeral tres, señala que “todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.”

El asentamiento de la doctrina de la responsabilidad ministerial en el siglo XIX, hizo que la necesidad de éste procedimiento pasara a un segundo

⁸ Cfr. APARICIO PÉREZ, Miguel A, Textos Constitucionales, Ed. EUB, Barcelona, 1995. El Texto de la Constitución de los Estados Unidos de América, pp. 11-22.

plano, y desde 1806 cuando se acusó (impeachment) sin éxito a Lord Melville, cayó en desuso.

El llamado impeachment es un procedimiento en el cual las acusaciones contra los funcionarios del gobierno, y a veces contra particulares son sustanciadas casi siempre por el poder Legislativo, que es como surgió, dicho procedimiento tiene que ver con la acusación, no obstante ello se extiende también a la parte relativa de la sentencia. Generalmente se tiene al inglés como el antecedente más lejano, siendo necesario advertir que en Grecia existía la institución denominada eisangelía (acusación) contra funcionarios, que recibía La Boulé o Consejo para resolverlas o turnarla a los tribunales cuando el delito se consideraba lo bastante serio y su pena rebasaba los quinientos dracmas de la multa máxima que el Consejo podía imponer.

En México tanto la responsabilidad administrativa como el Juicio Político han sido adaptados del juicio de residencia y del impeachment previamente citados.

1.2 Antecedentes Nacionales previos a la Constitución de 1917

1.2.1 La Constitución de Cádiz

En el año de 1812 fue constitucionalizado con la Constitución de Cádiz, el sistema de responsabilidades, dicha Constitución fue la primera del país, toda vez que en su formulación participaron diputados de la Nueva España, así como por que estuvo vigente de 1812 a 1814 y en 1820, cuando fue suspendida y vuelta a reponer por Fernando VII, y porque el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba la señalaron como el Estado de Derecho de la nueva Nación independiente.

El 6 de septiembre de 1812 llegó a la Ciudad de México la Constitución Política de la Monarquía Española, la cual fue jurada y firmada el 18 de

marzo y promulgada al siguiente día, la mencionada Constitución no abolió de manera absoluta la legislación anterior sino que la reconoció en las partes que no se le oponían, prolongando la vigencia de muchas disposiciones, de las que no se exceptuaron los ordenamientos relativos al juicio de residencia.

Se encuentran contemplados en el texto Gaditano los artículos relacionados con la rendición de cuentas de los servidores públicos, pero el Artículo 261, facultades Segunda y Sexta, sienta las bases del sistema de responsabilidades y del juicio político.

En términos del Artículo 259, el Supremo Tribunal de la Corte, se llamará Supremo Tribunal de Justicia, dentro de las facultades de las Cortes, Artículo 131, se destaca la Vigésima Quinta en relación a “hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos”, de la que se desprenden los siguientes supuestos jurídicos: que los secretarios del Despacho y los demás empleados públicos pueden incurrir en responsabilidades; que tales responsabilidades estén penalizadas, y que las Cortes son la autoridad encargadas de hacer efectivas tales responsabilidades. El único funcionario que no está sometido al sistema de responsabilidades es el Rey; sin embargo su actuación se encuentra restringida por el contenido del Artículo 172, que salvaguarda los derechos del reino y de los particulares.

Se garantiza la vigencia del Estado de Derecho en la Constitución Gaditana, al recoger el juramento como una institución, mismo que debían realizar los miembros de las Cortes. Por este juramento las autoridades tales como el Rey, el Príncipe de Asturias, sucesor al trono y los magistrados, reconocían su responsabilidad frente a las leyes y sus obligaciones, así como para comprometerse a la rendición de cuentas mediante los procedimientos determinados por la Constitución.

1.2.2 La Constitución de Apatzingán.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 24 de octubre de 1814, “tiene como antecedentes “dos monumentos de nuestra literatura político-social”, que se formularon con el congreso de Chilpancingo del año anterior: Los Sentimientos de la Nación, fechados por Morelos el 14 de septiembre, y el Acta Solemne de la Declaración de la Independencia de América Septentrional, de 6 de noviembre”.⁹

El sistema de responsabilidades se encuentra recogido por la Constitución de Apatzingán en los Capítulos XVIII, Del Tribunal de Residencia (Artículos 212-223) y XIX, De las funciones del Tribunal de Residencia (Artículo 224-231), destacando también algunas otras disposiciones relacionadas con ésta materia. El artículo 27 contiene el fundamento de todo estado de Derecho: “La seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social: ésta no puede existir sin que fije la ley los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos, dicho precepto tiene su complemento en el Artículo 120, el cual busca su eficacia al atribuirle al Congreso la facultad de hacer efectiva la responsabilidad de los individuos del mismo y de los funcionarios de las supremas corporaciones, bajo la forma que explica este decreto”.¹⁰

En la modernidad el Capítulo V, de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, en sus artículos 28 a 40, hace un recuento de derechos inherentes a las personas que deben ser guardados por las autoridades: los actos de éstas, para no ser tiránicos ni arbitrarios.

⁹ DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Ed. UNAM, 1814, en GALEANA, Patricia, Compiladora, México y sus Constituciones (1999), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 34.

¹⁰ Cfr. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, México, 2004, pp. 15-16.

El llamado juicio de residencia era una atribución del Tribunal, el cual constituido admitía las acusaciones contra los funcionarios en el término de un mes, el cual una vez pasado no daba entrada a ninguna, se absolvía a los acusados y se disolvía el Tribunal (Artículo 225). Los juicios de residencia no podían tener una duración de más de tres meses; si agotado este término el juicio no había concluido se absolvía a los acusados, salvo en las causas en que era admitido el recurso de suplicación, debiéndose prorrogar por un mes más. El Tribunal también conocía de las causas que se promovían contra los funcionarios e individuos de los tres poderes por los delitos de herejía, apostasía y de Estado, “señaladamente los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”, y por lo que se refiere únicamente a los individuos del Supremo Gobierno, también se les juzgaba por arrestar a un ciudadano por más de cuarenta y ocho horas sin remitirlo al tribunal competente (Artículo 227).

Las sentencias que emitía el Tribunal de residencia se remitían al Supremo Gobierno para su publicación (notificación) y ejecución por medio del jefe o tribunal que correspondía y el expediente se regresaba al Congreso (por ser el que recibía las acusaciones, quejas y denuncias) para su archivo, éste se integraba ex profeso para atender las acusaciones recibidas o recogidas, o bien los delitos referidos en la misma Constitución. La integración del Tribunal se hacía mediante la elección por el Congreso de siete jueces, escogidos entre las diversas personas seleccionadas por las provincias, una por cada provincia. Cumplida su misión, el Tribunal se disolvía de acuerdo con la Constitución. En el Artículo 196 se encuentran contempladas las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, ya que pone en claro las dos competencias establecidas por el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana para substanciar los juicios de responsabilidad.

Otra facultad importante de este Supremo Tribunal relacionada con las responsabilidades era la prescrita en el artículo 198: Fallar o confirmar las sentencias de deposición de los empleados públicos sujetos a este Tribunal.

1.2.3 La Constitución de 1824

Una vez consumada la Independencia con la firma del Plan de Iguala (24 de febrero de 1821) y de derecho con la de los Tratados de Córdoba (24 de agosto de 1821), el Ejército de las Tres Garantías entró a la Ciudad de México el 27 de septiembre de ese mismo año, firmándose el mismo año, firmándose el día siguiente el Acta de la Independencia Mexicana y esa misma fecha se instaló la Junta Provisional Gubernativa presidida por Iturbide, para que procediera a nombrar la Regencia (Poder Ejecutivo provisional) y a convocar a Cortes (Congreso Constituyente), mismo que quedó instalado el 24 de febrero de 1822 y aceptó unas Bases Constitucionales como sistema de gobierno. El 19 de mayo siguiente Iturbide fue reconocido como Emperador, formó una junta Nacional Instituyente, que, en febrero de 1823, aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, el cual incorporó como facultades del Supremo Tribunal de Justicia, al artículo 79, que señalaba que el Tribunal “conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto a ella por las leyes ... Que gozará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar a exigir la responsabilidad”, el artículo 62 dispuso acción popular contra magistrados y jueces al señalar que “cualquier mexicano puede acusar al soborno, el cohecho prevaricato” que cometan estos funcionarios.

Iturbide encabezó el Plan de Casa Mata, lanzado el 1 de febrero de 1823, para solicitar no la restitución del congreso disuelto, sino convocar a uno nuevo; el Congreso nombró un Supremo Poder Ejecutivo integrado por los generales Vicente Guerrero, Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria (los suplentes fueron Miguel Domínguez y Mariano Michelena), el cual lejos de tratar la abdicación, la declaró improcedente al desconocer, el 18 de abril, el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y el decreto de 24 de febrero de 1822, por lo que el imperio resultaba ilegítimo.

El 20 de noviembre, la Comisión de Constitución presentó para discusión (del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824) un proyecto denominado Acta Constitutiva de la Nación Mexicana y sirvió de base para la formulación del proyecto para la discusión de la Constitución de 1824, aprobada por el constituyente el 3 de octubre de 1824 y publicada al día siguiente con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en ésta Constitución no se hace mención al juicio de residencia, pero sí contiene disposiciones para la determinación de responsabilidades e imposición sanciones a los funcionarios de los tres Poderes de Gobierno.

La Constitución de 1824 hizo del Poder legislativo el núcleo del sistema de responsabilidades al establecer en su artículo 164, que el congreso proveería, mediante la expedición de las leyes y decretos, la eficiencia de la responsabilidad de los que quebrantaran la Constitución o el Acta Constitutiva. En su artículo 38 señalaba los sujetos y la materia de responsabilidad, mismo relacionado con el artículo 40, que disponía que tanto la cámara de diputados como la de senadores, ante la cual se haya hecho la acusación, podían constituirse en gran jurado para conocer de estas acusaciones y determinar por el voto si había lugar o no a la formación de causa; si había lugar, se suspendía de sus funciones al acusado y se remitía el expediente al tribunal competente, otra disposición relacionada con la responsabilidad es la contenida en su artículo 163 que se refiere a la obligación de todo funcionario público a prestar juramento de guardar la Constitución y el Acta Constitutiva con lo cual aceptaban estar sometidos a la ley y que sus actos debían estar ceñidos a ella, reconocían la existencia del Estado de Derecho.

La Constitución estableció candados para su reforma: no podía llevarse a cabo, sino hasta 1830 y nunca se tocarían sus artículos y los del acta constitutiva relacionados con “la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los Poderes Supremos de la Federación y de los Estados” (arts. 166-171).

1.2.4 Las Bases Constitucionales (1835) y las (Siete) Leyes Constitucionales (1836)

La nueva república federal y representativa constituida en 1824, eligió a sus primeras autoridades. Don Guadalupe Victoria y Don Nicolás Bravo se hicieron cargo de la presidencia y vicepresidencia de la República, para el periodo constitucional de 1824-1828, “en la elección de 1828 se comienza a configurar el cuadro político que tanto lastimaría la construcción institucional y la integridad física del nuevo país: La confrontación entre federalistas y centralistas, identifican como liberales contra conservadores”.¹¹ En la contienda electoral se enfrentaron los generales Vicente Guerrero (candidato de los yorkinos radicales) y Manuel Gómez Pedraza (candidato de los imparciales), quien ganó la elección, pero su acceso a la presidencia fue frustrado por el levantamiento comandado por el General Lobato y el gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala; y Guerrero y Anastasio Bustamante resultaron presidente y vicepresidente, su gobierno fue acusado de ilegítimo, y Alamán orquestó una campaña de desprestigio en contra del presidente. Guerrero no pudo terminar su mandato; los vientos soplaban ya a favor del centralismo. En diciembre de 1830 Bustamante fue declarado presidente por el Congreso, sin poder terminar el periodo constitucional de Guerrero.

El 2 de enero de 1832, Santa Anna se sublevó y obligó a la renuncia de Bustamante y a la firma de los Convenios de Zavaleta. Los excesos cometidos por Bustamante contribuyeron al éxito de éste pronunciamiento. Se nombró sustituto al ganador de la elección de 1828: Gómez Pedraza. En la elección del 1 de abril de 1833, Santa Anna y Gómez Farías resultaron triunfadores para el periodo de (1833-1837), en la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. Los radicales dominaron en el Congreso (1833-1835). Querer introducir cambios sustanciales, aunado a las

¹¹ VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1812, Ed. De la revista Universidad de México, en GALEANA, Patricia (Comp), *Op. Cit.*, pp. 78-88.

dificultades provocadas primero, por el desconocimiento que Texas hizo del gobierno nacional (1 de noviembre de 1835) y después por se declaración de independencia (6 de marzo de 1836); segundo, porque en las elecciones para la renovación del congreso (1835-1837), éste fuera ganado por los centralistas y moderados, dispuestos a abandonar la organización política federal, los que condujo a que el sistema federal entrara en crisis.

El nuevo Congreso abrió sus sesiones el 4 de enero y se asumió constituyente. En éste cuadro histórico se expidieron las Bases Constitucionales en 1835 y las Siete Leyes Constitucionales en 1836. El 16 de julio de 1835 las cámaras iniciaban su segundo periodo de sesiones. El presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna por esas fechas,¹² les envió la solicitud de los pueblos para “adoptar el sistema unitario. Para lo cual se formo una comisión para realizar un proyecto de reformas, que se presentó el 2 de octubre de 1835 y se aprobaron el 23 de ese mes las Bases para la Nueva Constitución (o Bases Constitucionales), que pusieron término al sistema federal. El sistema centralista tuvo una vigencia durante el periodo que va de 1835-1846. El 6 de diciembre de 1836, se concluyó la Constitución Centralista, llamada Leyes Constitucionales, la cual se dividió en siete partes, de ahí también su nombre de Siete Leyes, la primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las restantes el 30 de diciembre de 1836.

Las Bases Constitucionales, en relación con el sistema de responsabilidades introducen un mecanismo de control sobre la administración pública, novedoso en la Legislación Mexicana. Su artículo 14 dispuso que: “Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: estableciendo el método de cuenta y razón, organizará el Tribunal de revisión de cuentas; con este precepto, la Nación adoptaba el sistema de rendición de cuentas y enfatizaba al control de una renglón, especialmente sensible para la

¹² Durante la Presidencia de Santa Ana (17 de mayo de 1833-27 de enero de 1835), éste se hizo sustituir por Gómez Farías, Miguel Barragán y José Justo Corro.

comisión de actos irregulares que obligan a responder por ellos. Éste artículo de las Bases Constitucionales está íntimamente relacionado con el 52 de la Tercera Ley Constitucional que contemplaba la creación de una “comisión inspectora” para “vigilar el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda, este instrumento de control externo a los poderes ejecutivo y judicial y las autoridades departamentales, sobre los presupuestos y gastos, con el tiempo se convertirían en un importante medio del legislativo para fiscalizar e investigar las actividades de la administración pública y la detención de desviaciones e irregularidades constitutivas de responsabilidad. En estos artículos el legislador reconocía la materia hacendaria como de alto riesgo, muy proclive a la corrupción. El sistema de responsabilidades tiene como una de sus principales causas los actos irregulares, casi siempre de carácter patrimonialista y abusivos de la autoridad conferida, fenómeno conocido como corrupción.

Para el sistema de responsabilidades la Tercera de las Siete Leyes es importante, sus artículos 47-50, 52 y 56, fracción III, contemplan toda la normatividad en materia de responsabilidades, señalan que el presidente, los senadores, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores no podrán ser acusados contra delitos comunes mas que ante la cámara de diputados, y si el acusado fuera diputado o el Congreso estuviera en receso, ante el Senado. En lo que respecta a los delitos oficiales, la cámara de diputados (órgano de acusación), ante la que se habrá de presentar la acusación declarará si ha o no lugar a la formación da causa, y, de ser positiva, nombrará a dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado (órgano de sentencia), el cual sustanciará la causa y, oídos los acusados y los testigos, sí ha lugar, sentenciará con la destitución del cargo o empleo o inhabilitación “perpetua o temporal” para obtener otro; si el acusado se hace acreedor a otras penas, cuya imposición esté prohibida al senado, el expediente se remitirá al tribunal competente (Artículo 48), si la cámara de diputados encuentra elementos para la formación de la causa, los acusados por los delitos comunes serán puestos a disposición del tribunal competente,

salvo cuando el acusado sea el presidente, pues entonces se requerirá de la confirmación del senado (Artículo 49). La declaración afirmativa tanto en delitos comunes como oficiales, tienen como efecto inmediato la suspensión del cargo del acusado, así como de sus derechos del ciudadano (Artículo 50).

Las leyes Cuarta, Quinta y Sexta contienen disposiciones aplicables a los poderes ejecutivo y judicial, así como a los departamentos, relacionadas directa e indirectamente con las responsabilidades de los funcionarios. El artículo 2 de la Cuarta Ley otorga al Congreso, y en especial a la cámara de diputados, órgano toral en el sistema de responsabilidades, facultades de gran trascendencia para el nombramiento del presidente, ésta formará la terna (de las integradas previamente por el presidente de la república, el senado y el poder judicial) de donde las juntas departamentales elegirán al presidente de la república, y si éstas incumplían ese mandato incurría responsabilidad. La Quinta Ley, en su artículo 12 señala las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, que contiene diversas disposiciones relacionadas con las responsabilidades de sus propios miembros y de los otros poderes y del mismo Supremo Poder Conservador. En la fracción VII de la Tercera Ley se le faculta para conocer de la responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos y en la X de las causa criminales contra los subalternos inmediatos de propia Corte por falta, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos.

Asimismo en materia de responsabilidades los integrantes de los otros poderes, los artículos 37 y 38 de ésta Quinta Ley disponen que la inobservancia por los jueces del procedimiento debido en materia civil y criminal es motivo de responsabilidad contra los jueces que la cometieran siendo ésta, personal para los jueces en lo civil. La fracción tercera del artículo 15 de la Sexta Ley, es un reconocimiento explícito del sometimiento a la ley de los actos de los gobernadores y juntas departamentales al señalar que no podrán usar de otras facultades que las que les señala ésta ley,

siendo la contravención caso de la más estrecha responsabilidad. Este es uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho.

Por último la Séptima Ley, en su artículo 6 dispone que todo funcionario público al tomar posesión, presentará juramento de guardar y hacer guardar según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las violaciones que cometa o no impida, el cual tiene una gran semejanza con el actual artículo 128 de la Constitución de 1917 vigente. La Segunda Ley dispuso la organización de un supremo poder conservador al que se le otorgaron facultades que lo situaban como órgano de control de los demás poderes.

El Supremo Poder Conservador fue el primero en la historia de estos tribunales constitucionales, se le llamó conservador debido a que era el encargado de conservar intangible el texto constitucional de 1836 y las Bases de 1835, tal y como su nombre lo indica sería el vigilante de la constitucionalidad de los demás poderes y autoridades civiles que establecieran las leyes.

1.2.5 Las Bases Orgánicas 1843

A partir de 1839, Santa Anna maniobró para introducir reformas a la Constitución, no obstante lo dispuesto por la Séptima Ley, para esto era menester que el Supremo Poder Conservador emitiera su autorización, lo que ocurrió el 9 de noviembre de 1839 cuando dictaminó, en su parte resolutive, los siguiente: El Supremo Poder Conservador ha venido en declarar y declara que es voluntad de la Nación, en el presente estado de cosas, que sin esperar el tiempo que ordena y que prefija la Constitución para las reformas en ella, se pueda proceder a las que se estimen convenientes; especialmente a las relativas al arreglo de la hacienda, a la administración de justicia y a la subsistencia de los departamentos y autoridades respectivas: pero con las dos siguientes calidades: 1ª que en las que se intenten se ha de proceder por las vías del modo, y con total arreglo

de los que prescribe la séptima ley constitucional; 2ª que se respetarán y guardarán como hasta aquí, invariablemente, estas bases cardinales la libertad e independencia de la patria, su religión, el sistema de gobierno representativo popular; la división de poderes que reconoce la misma constitución, sin perjuicio de ampliar o restringir sus facultades según se creyere oportuno y la libertad política de la imprenta.

El citado dictamen daba lugar a la reforma y es la base legal de los intentos de reforma previos a la expedición de las Bases Orgánicas. El 25 de agosto de 1842, el congreso constituyente terminó un primer proyecto de Constitución y, al día siguiente, la minoría presentó una propuesta que dio lugar a un segundo proyecto de Constitución, que se concluyó el 2 de noviembre, es de hacerse mención que como miembro de esta minoría figuró Mariano Otero, de quien sería obra también el Acta Constitutiva y de Reformas de mayo de 1847. Nicolás Bravo, el 6 de enero de 1843, nombró una Junta Nacional Legislativa para redactar la Constitución, la presidió el general Valencia, que aceptaba las recomendaciones de Santa Anna. Las Bases Orgánicas se concluyeron el 12 de junio, ese mismo día fueron promulgadas por santa Anna, quien había regresado a encargarse de la presidencia el 4 de marzo, a tiempo para jurar la nueva Constitución, y se publicaron el 14 de ese mismo mes como Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Las Bases Orgánicas son marcadamente centralistas y favorecedoras de un ejecutivo poderoso y exento de responsabilidad. Se apartan del sistema de responsabilidades incluido en las Constituciones precedentes, en las que se cuidaba evitar el conflicto de intereses entre los órganos juzgadores y los individuos a juzgar. En el artículo 78 se prescribe que las dos Cámaras reunidas formarán jurado en las acusaciones contra el Presidente de la república por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia y marcial. Ésta última parte no permite la individualización del delito o sólo se trata de delitos cometidos

colectivamente. El artículo 90 establece dos delitos oficiales: traición contra la independencia nacional y traición contra la forma de gobierno; lo importante de éste artículo es que dispone como prerrogativa del Presidente no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por los delitos citados; tampoco acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones. Para el Presidente interino la circunstancia se reduce a dos meses (art. 92). En su artículo 74 se establece que los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su cargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes y su artículo 76 dispone que cada una de las cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieron contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

En relación a lo establecido, cuando se trata de las acusaciones por delitos oficiales o comunes contra los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de Departamentos se observa objetividad en la determinación del órgano juzgador, ya que cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para declarar si ha o no lugar a formación de causa (art. 77).

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer las causas criminales promovidas contra los funcionarios públicos. Las Bases Orgánicas son la culminación de un proceso concentrador del poder que no se agota en la centralización como sistema de organización política iniciado al término de la vigencia de la Constitución de 1824, sino que se trata del avasallamiento de los otros poderes por el ejecutivo. El Supremo Poder Conservador desapareció, pero muchas de sus funciones, calladamente se transfirieron a la Presidencia de la República.

1.2.6 El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Para el 2 de noviembre de 1844, se pronunció Paredes Arriaga en contra de Santa Anna por haber violado las Bases de Tacubaya y las Bases Orgánicas, el no atender debidamente la cuestión de Texas y haber dilapidado los fondos destinados a éste designio. Santa Anna salió a combatirlo, dejando en la Presidencia a Canalizo, quien suspendió el orden constitucional y disolvió el congreso. El 6 de diciembre los *decembristas* nombraron Presidente a José Joaquín de Herrera, quien abandonó la Presidencia el 30 de diciembre. Entró Paredes el 2 de enero de 1846 a la Ciudad de México y el 4 fue electo Presidente interino por una junta nombrada por él e integrada por representantes de los Departamentos. Santa Anna volvió al país el 16 de agosto, tan solo 11 días después de haber abandonado la presidencia Paredes.

“El 23 de diciembre Gómez Farías se hizo cargo de la presidencia (hasta el 21 de marzo de 1847, cuando la asumió Santa Anna”,¹³ con la guerra en todo su apogeo). En este contexto el nuevo constituyente inauguró sus sesiones. En él se identificaban como moderados Lafragua, Mariano Otero, Riva Palacio, Espinosa de los Monteros, Muñoz Ledo, Lacunza, Ceballos, Cardoso, Comonfort, Herrera y Zubieta; como puros Rejón, Gómez Farías, Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carbajal, Vicente y Eligio Romero; como conservador Ignacio Aguilar y Marocho. Se gestaba la segunda República Federal, con una constitución formulada por el genio jurídico-legislativo de Otero, quien consideraba que era fundamental a la Constitución de 1824 e introducirle las reformas necesaria. En pro de la vuelta al Código de 1824 argumentaba que la primera condición de vida de

¹³ Por las necesidades de la guerra, durante 1847 y el primer semestre de 1848 la presidencia fue ocupada por Santa Anna hasta el 2 de abril, Pedro Ma. Anaya hasta el 20 de mayo, Santa Anna hasta el 20 de mayo, Santa Anna hasta el 16 de septiembre, Peña y Peña hasta el 13 de noviembre, Anaya hasta el 8 de enero de 1848, Peña y Peña hasta el 3 de junio. Durante la presidencia de este se firmó el 2 de febrero, en Guadalupe Hidalgo, el tratado de paz, amistad y límites con los Estados Unidos y la publicación del decreto respectivo el 30 de mayo.

las leyes fundamentales, después de su conveniencia, es el amor y la veneración del pueblo.

Para Otero la puesta en vigor de la Constitución de 1824 con sus reformas era urgente; la situación de la República demandaba pronto y eficaz remedio, para lo cual Otero pasó a presentar su proyecto, no sin antes declarar y decretar que al Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 4 de octubre de 1824, forman la Única Constitución Política de la República y que además de esos códigos debe observarse el Acta de Reformas (de 22 artículos). La discusión de esta Acta se concluyó el 17 de mayo y al día siguiente fue firmada por los diputados, jurada por Santa Anna el 21 y publicada un día después.

El Acta Constitutiva y de Reformas precisó en dos artículos el sistema de responsabilidades. Su artículo 12 señala que corresponde exclusivamente a la cámara de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios. Esta disposición reconoce que esta declaración de procedencia es un privilegio de los altos funcionarios en consideración de sus funciones, pero también que solo ellos son sujetos de responsabilidad, la cámara de diputados sólo es un jurado de acusación. Su artículo 13 precisa que declarado que ha lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasará el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el senado se erigirá en jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable, éste artículo hace una distinción de las responsabilidades derivadas de delitos comunes y de oficio, determina las competencias del senado y de la Suprema Corte.

Los artículos 16 y 17 señalan responsabilidades del Presidente y de los Secretarios del despacho. Las prerrogativas del Presidente en materia de responsabilidades son desechadas y conductas omisas de los Secretarios se convierten en materia de responsabilidad.

Cabe hacer mención que en ésta Acta se establece la importancia de las garantías individuales y los instrumentos para su defensa y preservación. El artículo 21 reconoce la necesidad del Estado de Derecho o principio de legalidad que debe regir las acciones de los miembros de los poderes de la Unión, y que puede hacerse extensivo a la administración pública; los Poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma. Esta Acta derogó los artículos de la Constitución de 1824 que habían establecido la Vicepresidencia (art. 15), era una Constitución enriquecida y enriquecedora. Su claridad y precisión en los temas que aborda, y en especial la materia de responsabilidades, permitieron que muchos de ellos se convirtieran en antecedentes de las constituciones de 1857 y 1917.

1.2.7 La Constitución de 1857 y las llamadas “Ley Juárez” de 1870 y “Ley Díaz 1896”

Durante el periodo de 1853 a 1855, se decidió una fase de la historia de México y se abrió la oportunidad para el advenimiento de la Constitución de 1857 y de las Leyes de Reforma. En éste marco histórico el Presidente Juan N. Álvarez (del 4 de octubre al 11 de diciembre de 1855), que procedía del triunfante Plan de Ayutla, expidió la convocatoria para elegir a los integrantes del Congreso Constituyente de 1856-1857 que se reuniría, por un año, en Dolores Hidalgo a partir del 14 de febrero de 1856. El Presidente Comonfort (del 11 de diciembre de 1855 al 20 de enero de 1858) modificó estas bases de la convocatoria al señalar que el Congreso se reuniría en la Ciudad de México e iniciaría sus sesiones el 14 de febrero. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857; próximas estaban la Guerra de Tres Años, la accesión de Juárez a la Presidencia y las Leyes de Reforma.

Aprovechando las experiencias de las anteriores constituciones, los nuevos constituyentes ordenaron los diversos preceptos sobre responsabilidades de los funcionarios, distinguieron estas del juicio político y establecieron un Título (el Cuarto) para esta materia. Durante las discusiones del Congreso

sobre el artículo 105 del proyecto de Constitución (103 de la Constitución) se hizo mención al juicio político y se consideró que el sometimiento de los funcionarios a éste más que indecoroso es una oportunidad a su derecho de defensa ante los tribunales para justificar su honor. El juicio político que se propone se trata pura y simplemente del fallo de opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública. Éste Título Cuarto se compone de seis artículos (del 103 al 108). El primero de ellos define quienes son los sujetos de responsabilidad: los diputados federales, los individuos de la Suprema Corte, los Secretarios del Despacho, el Presidente de la República y los Gobernadores de los Estados. La reforma de 1874 incorporó a los Senadores y la de 1904 al Vicepresidente y a los altos funcionarios públicos.

En cuanto a las materias por las que son responsables, los tres primeros y los senadores y los altos funcionarios públicos, por los delitos comunes que cometan durante su cargo y por delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo; los Gobernadores y el Presidente de la República, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Federales, el Presidente y el Vicepresidente solo podrán ser acusados por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. La reforma del 13 de noviembre de 1874 agregó, el segundo párrafo siguiente: No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la federación por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algunos empleos, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el periodo que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero.

Los artículos 104 y 105 determinan las autoridades competentes y el procedimiento en tratándose de delitos comunes y delitos oficiales. Las autoridades con competencia son el Congreso y los tribunales del orden común o la Suprema Corte si se trata de delitos oficiales. El procedimiento para los delitos comunes: la Cámara de diputados actúa como Gran Jurado y por mayoría simplemente decide si hay o no lugar a proceder contra el

acusado. El procedimiento para los delitos oficiales: el jurado de acusación (el Congreso) declara por mayoría de votos si es o no culpable el acusado. Los efectos de los delitos comunes: si no hay elementos para proceder no habrá ningún procedimiento ulterior; si los hay se suspenderá de sus funciones al acusado y se pondrá a disposición de los tribunales ordinarios; los efectos de los delitos oficiales: si no resultara culpable, el acusado continuará en su encargo; en caso afirmativo, se pondrá a disposición del jurado de sentencia (la Corte) el que por mayoría de votos determinará la sanción legal correspondiente, y, según artículo 106 pronunciada la sentencia no puede concederse la gracia del indulto. Término para exigir la responsabilidad de los delitos oficiales: el 107 señala que sólo es exigible durante el tiempo del encargo y un año después.

La reforma de 1874 introdujo en los artículos 103, 104 y 105 las adecuaciones correspondientes en virtud del restablecimiento del senado como jurado de sentencia. La llamada Ley Díaz fue aprobada por el Congreso el 29 de mayo de 1896, promulgada el 6 de junio de 1896.

La Ley Juárez en sus tres primeros artículos definió los delitos oficiales, faltas (o infracciones) y omisiones; los siguientes tres, qué penas corresponden a cada uno de ellos; el séptimo, quiénes son los sujetos de responsabilidad. El artículo 8 introduce el concepto de la responsabilidad patrimonial del funcionario por los daños y perjuicios a que diere lugar el delito, la falta u omisión. Los artículos 9 y 10 establecen la responsabilidad de que el gran jurado emita dos resoluciones al coexistir un delito, falta u omisión oficial con un delito común, una que declarará culpable o absuelto al acusado, y otra con la declaración de si hay o no lugar a proceder de los tribunales ordinarios. La ley determina los delitos oficiales, la pena o sanción por la comisión de éstos será destitución del cargo e inhabilitación para desempeñar ese cargo u otro por un tiempo comprendido entre uno y menos de cinco años (art. 5).

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

La Ley Díaz consta de seis capítulos, el primero hace referencia a los funcionarios sujetos de responsabilidad y al fuero, en los mismos términos que el art. 103 constitucional, los siguientes cuatro son de carácter procedimental y norman la actuación del Congreso en tanto gran jurado (Cámara de diputados), jurado de acusación (Cámara de diputados) y jurado de sentencia (Cámara de senadores). El segundo se refiere a las secciones instructoras, de la forma como se integrarán, como funcionarán, mediante las cuales deberán operar el congreso en materia de responsabilidades ya sea como gran jurado, jurado de acusación o jurado de sentencia; el tercero, se refiere al procedimiento cuando se trate de delitos comunes. El cuarto y quinto, especifican la forma de proceder de los jurados de acusación y de sentencia en los casos de responsabilidad oficial, de los derechos del acusado. El sexto y último capítulo hace referencia a cuestiones generales del procedimiento, tales como la recusación y la excusa, con expresión de causa o sin ella, el exhorto, la integración del expediente con copias certificadas.

La constitución del 57 y las dos leyes de responsabilidades que reglamentan su Título Cuarto, significan un gran avance en ésta materia en relación con lo que hasta entonces había venido ocurriendo.

1.3 Antecedentes Nacionales (Constitución de 1917)

1.3.1 Ley Cárdenas y Ley López Portillo

LEY CARDENAS

El 30 de abril de 1939 se elaboró la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, con vigencia a partir del día siguiente.

En esta ley se reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales y se concedió acción popular para denunciarlos, así como a necesidad de declaración de procedencia (desafuero) por la Cámara de Diputados, en el caso de la comisión de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

En su artículo primero dispuso, en términos generales, la existencia de las responsabilidades de los agentes públicos, en los siguientes términos: “Los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño del cargo que tengan encomendado, en los términos de las leyes especiales a que esta ley se refiere”.¹⁴

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

¹⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 2011, pp.46-47.

También dispuso que el Presidente de la República solo podría ser acusado durante el periodo de su encargo y un año después.

En ésta Ley se hizo la diferenciación entre delitos y faltas oficiales, definiendo estas por exclusión al establecer que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales no señaladas como delitos se conceptúan como faltas oficiales, por las cuales se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses. Aunque no definía los delitos oficiales, hizo un listado de los imputables a los altos funcionarios a saber: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando causen perjuicios graves a la federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de la instituciones, y las omisiones de carácter grave en los mismos términos.

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

Respecto de los demás funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales se enumeran diversas conductas que se tipificaron como delitos y en once fracciones se señalaron las sanciones aplicables a cada uno de los casos enunciados, las cuales iban desde destitución e inhabilitación de dos a seis años, hasta penas pecuniarias y privación de la libertad hasta por doce años.

Con relación a las faltas, también las estableció por exclusión, es decir, cuando no fueran delitos; y dispuso que las leyes y reglamentos respectivos determinarían las sanciones aplicables.

Esta ley consignó cinco procedimientos diferentes: dos respecto de los altos funcionarios, de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, ya fueran oficiales o del orden común, y tres respecto de los demás funcionarios: uno por delitos y faltas oficiales, para lo cual estableció el Jurado Popular, uno respecto de los funcionarios del Poder Judicial y otro más por enriquecimiento inexplicable.

LEY LÓPEZ PORTILLO

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

“El nuevo ordenamiento continuó con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los delitos penales y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando, como la anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.”¹⁵

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

Del texto previamente transcrito encontramos el establecimiento de tres tipos de ilícitos: delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, de los cuales los dos primeros tienen eminentemente naturaleza penal, aunque en el caso

¹⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op. Cit.*, p. 51.

de los llamados delitos oficiales se puede hacer una diferenciación en razón del tipo de sujeto infractor.

A diferencia de la ley anterior, el artículo tercero ya señala que son delitos oficiales los actos u omisiones de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal, cometidos durante su encargo o con motivo del mismo, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, repitiendo como delitos oficiales los listados en la ley de 1939, pero agregando los delitos por: las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes. También dicho artículo señala que no se podrán cometer tales delitos por la simple expresión de ideas; así mismo, es de señalarse que no obstante la denominación de delitos oficiales del contenido de la ley, se puede apreciar que el procedimiento para sancionarlos difiere cuando se trata de los llamados altos funcionarios, ya que en este caso es aplicable el juicio político ante el poder legislativo mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante el Senado erigido en Gran Jurado. Lo anterior nos pone ante un procedimiento especial actualmente denominado juicio por responsabilidad política, diferente en todas sus fases del procedimiento netamente penal.

En el caso de los demás funcionarios y empleados de la Federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento especial estructurado en dos fases: la primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y la segunda ante el Jurado Popular denominado Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

Con relación a las faltas oficiales no se definió su contenido ya que en ambos casos, tratándose de los altos funcionarios, de los demás funcionarios y empleados, se estableció en los artículos 15 y 21 que serían

tales: las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no estuvieran conceptuadas como delitos por esta ley.

En los términos del artículo 4º se definieron las faltas oficiales como aquellas infracciones en que incurren los funcionarios o empleados durante su encargo o con motivo del mismo, que afecten de manera leve los intereses públicos y el buen despacho, y no trasciendan al funcionamiento de las instituciones y del gobierno; señaló como sanción la amonestación cuando se tratara de funcionarios con fuero y la suspensión del cargo de uno a seis meses, inhabilitación hasta por un año; en el caso de los demás funcionarios y empleados se remitió a lo que dispusieran las leyes y reglamentos respectivos, por lo que al igual que en la ley anterior sólo se estableció un procedimiento en materia penal, omitiendo el correspondiente a la responsabilidad en materia administrativa.

1.3.2 Reformas de 1982

El proyecto de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue presentado en 1982 y entró en vigor a partir del 1º de enero de 1983. Establece un concepto más amplio sobre la responsabilidad en que puede incurrir el servidor público a diferencia de los siete leyes anteriores, ya que en esta ley se determina, específicamente, en qué momento y por qué razones un servidor público incurrirá en responsabilidad así como el tipo de sanción a que se hará acreedor, ampliando en muchos aspectos la antigua responsabilidad, pues, además de castigar el daño patrimonial que se cause a la Hacienda Pública, con la correspondiente sanción económica, también establece otro tipo de sanciones para todas aquellas conductas que de diversa manera afectan a los servicios que presta la administración pública federal.

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

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

En la Ley de 1982 los conceptos por los cuales incurre la responsabilidad el servidor público "son más amplios que en las leyes anteriores, pues al señalar que responsabilidad se da cuando no se cumple con la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño del empleo, cargo o comisión, quedan incluidos todos aquellos aspectos que dañan a la administración pública y que pudiéramos reunir en el concepto de mal desempeño del servidor público".¹⁶

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, consta de 22 fracciones, en las que se establecen diferentes preceptos administrativos en cuya violación pudiera incurrir el servidor público, con lo que se hacía acreedor a una o varias de las sanciones expresadas por la propia ley.

En el artículo 64 de la entonces vigente ley en comento se establece un procedimiento diferente para determinar la responsabilidad de un servidor público, mediante una resolución administrativa, la cual deberá distarse por la autoridad encargada de investigar y determinar la responsabilidad de los servidores públicos, cuya función recae en la actual Secretaría de la Función

¹⁶ HERRERA PÉREZ, AGUSTÍN, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Carsa, México, 1991, p. 146

Pública y las Auditorías Generales de las Dependencias y las Contralorías Internas de las Entidades.

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

CAPÍTULO 2

2. ESTADO DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD

2.1 Estado de Derecho

Ubi societas ibi ius: Donde hay sociedad hay derecho. Tal como sigue el pensamiento de ésta máxima, los conceptos de sociedad y derecho son indivisibles, por lo que, nadie puede negar la existencia del Estado separándolo que ha sido llamado derecho en el sentido objetivo, el cual impone facultades, derechos y obligaciones.

“Las agrupaciones humanas se han ido construyendo, desde la *horda*, caracterizada por construir una agregación sin reglas, bajo el régimen de plena promiscuidad -llamada por Engels la infancia del género humano-, pasando por el *clan* (familia ampliada), la *tribu* (unión de varios clanes), la *confederación* y la *República*, hasta lo que hoy en día constituye la *Nación*, como fundamento del *Estado*”.¹⁷

De acuerdo a estudios étnico-antropológicos, es la base sobre la cual se erige al Estado, como ente de naturaleza jurídico-político.

La conceptualización del Estado sometido al derecho, tiene orígenes en la construcción del Estado Liberal Burgués, siguiendo en gran parte postulados de la libertad y la igualdad como ideología.

¹⁷ Se localiza con la unificación de la población motivada con sentimientos de pertenencia y solidaridad, bajo un solo régimen de gobierno e identidad cultural y territorial. Véase CASTELLANOS GOUT, Milton Emilio, Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, Ed. Porrúa y Universidad Autónoma de Baja California, México, 2004, pp. 34 – 39.

La propuesta de Castellanos, configura el paso de la Etapa de Estado Liberal, de igualdad sustancial y procesal de derechos en general, una vez consolidado el Estado Constitucional de Derecho (Constitución escrita, garantías individuales) al advenimiento del Estado Justicia, en términos de equidad social.

El dualismo entre Estado y Derecho, está explicado en su Teoría Pura del Derecho, por Hans Kelsen, en la cual se expone porque el Estado tiene que ser representado como una persona distinta del derecho para que el derecho (producido por el estado, para someterse a él) luego pueda justificar al Estado.

En este sentido, el derecho solo puede justificar al Estado, contrapuesto a la naturaleza originaria de éste, así “el Estado, como el puro hecho de fuerza, se convierte en un Estado de derecho que se justifica en tanto produce derecho”.¹⁸

Dada la función de esta idea, la teoría del *Estado de derecho* se convierte en la única justificación posible del *Estado*.

Lo anterior se denomina *autobligación del Estado*, entendiendo que un Estado no sujeto a derecho es impensable.

La posición de Andrés Serra Rojas, lo lleva a señalar que el derecho como el Estado son entidades diversas, tras una evolución de las formas políticas, el Estado elabora su propio derecho, es el creador de todas las instituciones nuevas que reclama la vida social.

El Estado aparece como una persona jurídica titular de derechos y obligaciones, de acción interna y de acción internacional, es así “la totalidad del orden jurídico sobre un territorio determinado. Es la unidad de todos sus poderes y como titular del derecho de soberanía”.¹⁹

Los elementos esenciales primarios del Estado de Derecho, de acuerdo con Emilio Castellanos son:

¹⁸ KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho (trad. Roberto J. Vernengo), Ed. Porrúa, México 2005, 14ª edición p. 290.

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política. Estructura y proyección de las instituciones políticas contemporáneas, Ed. Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, Tomo II, p. 487.

- 1) Generalidad, igualdad y certeza de la ley
- 2) Soberanía popular
- 3) División de poderes
- 4) Límites a la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad administrativa
- 5) Garantía y protección de los Derechos Humanos fundamentales
- 6) Democracia tridimensional

“Lo anterior, con el fin de a) limitar la coerción del poder político; b) preservar la dignidad de los gobernados de cualquier exceso o abuso de los gobernantes; c) reducir los extremos entre opulencia y la indigencia y d) corregir y compensar la desigualdad social”.²⁰

De tal suerte, el Estado de Derecho que pretenda también ser justo, requiere del reconocimiento y respeto de la dignidad humana, además requiere cumplir una función compensadora y restitutoria, sobre todo cuando los individuos se relacionan o integran socialmente en condiciones desiguales, respecto a las relaciones económicas de producción.

Desde otra perspectiva, un “*Welfare State*, como Estado del bienestar, encuentra su objetivo en el desarrollo económico que motiva la acción técnica y burocracia en el marco de las sociedades industriales, en el se resumen el predominio de la administración sobre la política, la técnica sobre la ideología, y como consecuencia del desarrollo económico, el bienestar social general”.²¹

Solo una vez que se ha comprendido el Estado de Derecho, se puede entender y pensar un sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

²⁰ CASTELLANOS GOUT, Milton Emilio, *Op. Cit.*, p. 49.

²¹ De acuerdo con Elías Díaz, el *Welfare State*, en su fase actual, es neocapitalismo para el bienestar. Cfr. Capítulo III de su obra Estado de Derecho y Sociedad Democrática, Ed. Taurus, Santafé de Bogotá, Colombia, 1998.

2.2 Concepto de Responsabilidad

La Real Academia Española, a través de su diccionario de la lengua, define a la Responsabilidad como la “capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.²²

Consideramos que bajo el concepto de “Responsabilidad subsiste un medio de ejecución”,²³ como una forma de materializar una obligación. Ésta obligación puede verse, desde la materia de responsabilidades, como el deber de los servidores públicos de cumplir con sus funciones a cabalidad.

Con el objeto de poder mirar con claridad el panorama, es imprescindible analizar el concepto de responsabilidad en el marco democrático, lo cual significa comprender que el esquema de responsabilidades de los servidores públicos, está compenetrado en diferentes esferas, tales como la civil, penal, política, administrativa y la responsabilidad patrimonial del Estado.

En nuestro sistema actual de responsabilidades es importante resaltar la autonomía existente entre los distintos tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros, aunque por lo general puede estar presente la responsabilidad administrativa; sin embargo, para que ésta surja, no es necesario que concurren también responsabilidades civiles o penales, como sucedía anteriormente.

Dentro de la llamada por el Maestro Godolfino H. Juárez responsabilidad jurídica pública, se asimilan las responsabilidades política y administrativa,

²² Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Espasa Calpe, Madrid, 2001, 22a edición: <http://www.academia.org.mx/rae.php>

²³ Brinz, un jurista alemán, hizo una distinción dogmática sobre la palabra *obligación*, la dividió en dos aspectos: el *debitum*, o sea el deber de prestar (Schuld) y la *Responsabilidad* (Haftung), que proporciona al acreedor un medio de ejecución. Cfr. MARGADANT, Guillermo, El Derecho Privado Romano como introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea, Ed. Esfinge, México, 2000, 25ª edición, p. 309.

cada una dando lugar a una sanción de la misma naturaleza que le dio origen.

En un espectro más amplio, define la responsabilidad pública como “la situación jurídica en que se coloca un servidor público como consecuencia del incumplimiento (o la violación) de una obligación pública establecida en una disposición jurídica”²⁴, la cual recaerá en sanción, como se tratará en el presente capítulo y subsecuentes.

El sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ha sido construido según la doctrina, bajo las premisas de la división tetrapartita de la responsabilidad de los servidores públicos, la sanción como fundamento de la responsabilidad, el adecuado control del principio de legalidad a través del sistema y el papel de dicho principio en el mismo.

Como otros tipos de responsabilidad jurídica pueden nombrarse el caso de la “responsabilidad laboral y la responsabilidad resarcitoria”.²⁵

En materia administrativa, han sido publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, algunas tesis emitidas por Tribunales Colegiados de Circuito, acerca de la responsabilidad a la que está sujeto el Servidor Público, como se ha comentado, la responsabilidad involucra diversos ámbitos de aplicación y naturaleza, a continuación se presenta una tesis que refuerza, apoyada en nuestro sistema constitucional y legal:

²⁴ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Ed. Porrúa, México, 2008, p. 19.

²⁵ Su origen en el Artículo 79 constitucional, fracción IV, que establece como facultad de la Auditoría Superior de la Federación determinar los daños y perjuicios que afectan a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las sanciones. Véase *“Reglas y Principios en el Sistema Jurídico de la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal”* en NIETO, Santiago y MEDINA PÉREZ, Yamile. Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.

Registro No. 193487

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Página: 799

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

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).

El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia administrativa, laboral, pena, etc.)

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

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

En conclusión, una misma conducta no puede dar origen a doble sanción, porque se distingue la materia.

2.3 Responsabilidad Pública

Desprendida del contenido del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Responsabilidad Pública, es entendida como aquella que compete a los Servidores Públicos.

El Artículo 108 precisa quienes se reputan como servidores públicos:

- Los representantes de elección popular;
- Los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal;
- Funcionarios y empleados del Congreso de la Unión;
- Servidores Públicos de organismos autónomos;
- Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, entre otros.

Por lo que se consideran “servidores públicos”²⁶, funcionarios y empleados que desempeñan un cargo o comisión en la Administración Pública Federal y en la del Distrito Federal, en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

²⁶ Con independencia del artículo 108 constitucional, Godolfino Juárez observa, empero a que se ha establecido el nombre genérico de “servidores públicos”, la Carta Magna sigue haciendo referencia a diferentes especies de denominaciones como por ejemplo “funcionario” (art.3, fracción VIII), “funcionarios y empleados” (art. 8 y 108), “altos funcionarios” (art. 72, inciso j), y “empleados superiores” (art. 89, frac. II), los cuales son sujetos de responsabilidad política, administrativa y penal. Cfr. JUÁREZ MEJÍA, Godolfino, *Op. Cit*, p. 21.

Sin duda, se pueden establecer categorías de éstos servidores públicos, es por ello que hablando del tema de la responsabilidad legal de los mismos, con base al orden constitucional, Sergio M. Ortiz Soltero, hace tres subclasificaciones: En la primera ubica a Funcionarios, Funcionarios Electos y Funcionarios Designados (por otros de más alta jerarquía), así como los que gozan de inmunidad procesal (de acuerdo con el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); La segunda, de acuerdo con la legislación laboral, encuentra a los Trabajadores de confianza; Dentro del Poder Legislativo Federal, en la Cámara de Diputados, al Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, entre otros. En esta misma categoría se encuentra personal de la Auditoría Superior de la Federación, así como de los Poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación. Finalmente, la tercera clasificación considera, en términos generales a los servidores públicos o empleados bajo los conceptos de “Empleado”, “Encargado” y “Comisionado”.²⁷

En cualquier caso, las obligaciones o conductas de los servidores públicos están señaladas en los respectivos cuerpos jurídicos que regulan los comportamientos de orden civil, penal, político o administrativo.

El artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, para expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, la ley suprema dispone que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses

²⁷ Ciertamente ésta última denominación presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada por la voluntad popular. Véase ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 2007, 4ª edición, pp. 6-16.

públicos fundamentales o de su buen despacho, continúa el 109, haciendo énfasis en las causas por las que no procede el juicio político, esto es por la mera expresión de ideas.

Las fracciones (art. 109) incuban la posibilidad de fincar dos diversas categorías de responsabilidad:

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; (Responsabilidad Penal)

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. (Responsabilidad de naturaleza administrativa)

La diferenciación que se establece, adquiere significancia en tanto los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollan autónomamente. Lo cual quiere decir que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, en términos constitucionales.

2.3.1 Responsabilidad Civil

Se entiende en términos generales como la consecuencia de la violación del deber jurídico de no dañar a nadie.

Como fuente de responsabilidad civil en el Código Civil Federal se encuentran los artículos 1910 y 1913, que a continuación se enuncian:

Artículo 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el

daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Artículo 1913.- Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o sustancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

Una tercera fuente de responsabilidad está contenida en el artículo 1916 del mismo ordenamiento, el cual describe el concepto de daño moral, como la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Asimismo, establece que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

- Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual.
- La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.
- El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Como se observa de la lectura de la ley, la reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios (artículo 1915 Código Civil Federal).

Las disposiciones del Código Federal en la materia han sido adoptadas por casi todos los códigos civiles de las entidades federativas.

Respecto a la indemnización que corresponda al afectado, “se determina conforme a la naturaleza del daño y sus efectos reales, hasta donde sean mensurables; y con base en la elección que haga el ofendido se procederá, en caso de ser posible, al restablecimiento de la situación anterior al evento dañoso, o bien a estimar el menoscabo patrimonial que ese evento haya significado, esto es, los daños causados, o bien a resarcirlo por el lucro lícito perdido, es decir el pago de perjuicios”.²⁸

Tanto los daños como los perjuicios deben ser una consecuencia directa del acto o hecho dañoso, tiene que existir una relación de causa a efecto, de carácter inmediato, entre los hechos realizados por el agente y el daño sufrido.

Es papel del Juez, determinar en la sentencia la existencia del acto dañoso y de los daños y perjuicios originados, de acuerdo a las reglas jurídicas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y códigos procesales de entidades federativas, respecto a la ejecución y formas de pago.

²⁸ TORRES HERRERA, Roberto, La responsabilidad civil como antecedente de la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, *Experiencia mexicana en DAMSKY, Isaac Augusto (Coordinador), Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, p. 721.

2.3.2 Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal de los servidores públicos está construida de la obligación de responder de las propias acciones y omisiones prevista en las leyes correspondientes y que den como consecuencia un delito.

Para efectos de la responsabilidad penal, el Código Penal Federal establece en su artículo 212, que por servidor público se tendrá a:

“Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones o sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los diputados, a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal”.

Ahora bien, en diversas hipótesis, al ocurrir una infracción a los deberes y normas que regulan la función del servidor público, en la mayoría de los casos, concomitantemente a la responsabilidad administrativa, se encuentra una penal.

Un aspecto importante es el hecho que en este tipo de responsabilidad los servidores públicos, señalados en el marco constitucional, no podrán ser sometidos al juicio hasta, hasta que no se haga la procedencia de la acusación.

“La protección constitucional no impide que el procedimiento penal continúe una vez que el servidor público haya dejado de desempeñar el empleo, cargo o comisión por el cual se otorgaba fuero”.²⁹

En efecto, el Código Penal Federal recoge diversas conductas meramente administrativas, sancionándolas penalmente, con plena autonomía de la responsabilidad administrativa que se configure.

Los delitos que puede cometer un servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas son:

- Ejercicio indebido del servicio público
- Abuso de autoridad
- Coalición de servidores público
- Uso indebido de atribuciones y facultades
- Conclusión
- Intimidación
- Ejercicio abusivo de funciones
- Tráfico de influencia
- Cohecho
- Peculado
- Enriquecimiento ilícito
- Delitos contra la administración de justicia cometidos por los servidores públicos.

Estos últimos delitos son cometidos por servidores públicos que tienen funciones judiciales, de procuración de justicia y de responsabilidad, cuidado y vigilancia de lugares de reclusión e internamiento.

²⁹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, Vinculación de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el Régimen de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en La Responsabilidad patrimonial del Estado: Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000, p. 87.

Entre los delitos que pueden cometer los **servidores públicos judiciales**, se encuentran los siguientes: “desatender asuntos para los que sean competentes y atender otros para los que estén imposibilitados; violar los principios de independencia, legalidad, imparcialidad y confidencialidad procesales; desoír las comunicaciones de sus superiores, retardar la administración de justicia; incumplir los términos constitucionales al privado en su libertad; ordenar cateos y visitas domiciliarias ilegales; inobservar el fuero de no procesabilidad de los servidores públicos; obtener beneficios económicos de los asuntos en que intervenga”.³⁰

Sobre el particular, obsérvese los ejemplos de la tabla comparativa siguiente:

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Artículo 8)	Código Penal Federal
Fracción III.- Utilizar los recursos que tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a los que están afectos.	Art. 220 fracción II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones y que no sea del conocimiento público, haga por sí o por interpósita persona inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.
Fracción V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por	Art. 214 fracción IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga,

³⁰ JUÁREZ MEJÍA, Godolfino, *Op. Cit.*, p. 156.

<p>razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.</p>	<p>destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.</p>
<p>Fracción VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el periodo para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.</p>	<p>Art. 214 fracción II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.</p>
<p>Fracción IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones.</p>	<p>Art. 217 fracción I inciso B).- Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico.</p>
<p>Fracción XI.- Excusarse de intervenir por motivo de su encargo en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos 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</p>	<p>Art. 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones: Fracción I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios</p>

<p>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.</p>	<p>económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.</p>
--	---

En relación a los delitos de los servidores públicos relacionados con la **procuración de justicia**, se pueden mencionar “la abstención ilegal de consignación de un expediente, prolongar ilegalmente la detención de una persona, no tomar la declaración preparatoria dentro del término constitucional o tomarla haciendo intervenir elementos ilegales de coacción”.³¹

Por otro lado, los delitos en que pueden incurrir los responsables y custodios de los centros de reclusión e internamiento tienen que ver con la inobservancia de las prescripciones constitucionales y procesales.

Las sanciones están establecidas en el Código Penal para cada delito. Debido a que la responsabilidad penal nace exclusivamente para quien ha cometido el delito, no trasciende a otras personas. La muerte del delincuente, naturalmente extingue la acción penal.

El Dr. Fernando Castellanos Tena, con un fin didáctico, categoriza los funcionarios públicos en tres rubros: “el primero lo integran los Diputados y

³¹ *Idem.*

Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la Nación, quienes son responsables por los delitos que cometan durante el tiempo de su encargo”.³² Dentro del segundo rubro, ubica a los Gobernadores de los Estados y los Diputados Locales, quienes son responsables por violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales. Finalmente, en una tercera categoría, únicamente incluye al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Comenta Castellanos, que por delitos distintos a los señalados por la Constitución, respecto al Presidente de la República, “es posible la persecución una vez terminado su encargo, por proteger la función y no la persona”.³³

Por otra parte, la posición del ordenamiento constitucional español exige la responsabilidad criminal del presidente y los demás miembros que integran el gobierno, ya que de no ser así se vulneraría el principio imperativo de la ley.

No obstante, se dice que la creencia histórica de que la figura del rey, el jefe del Estado era un ser casi sagrado incapaz de actuar contra la ley, ello ha dejado cierta influencia en la legislación.

La Constitución española de 1978, deja a los miembros del gobierno “en una posición privilegiada con respecto de la mayoría de los ciudadanos. En la

³² Para exigirles responsabilidad a los funcionarios mencionados, por los delitos comunes, es menester un procedimiento previo...la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta del número total de sus miembros, priva del fuero al funcionario que se trate, quien quedará por ese mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales ordinarios. Cfr. CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal (Parte General), Ed. Porrúa S.A., México, 1974, 8ª edición, pp.115-117.

³³ *Ibidem*, p. 118.

práctica, esto ha permitido que el Poder Ejecutivo siga intentando obstaculizar los intentos de hacer efectiva su responsabilidad”.³⁴

2.3.3 Responsabilidad Política

La responsabilidad política se origina en nuestro sistema constitucional “por acciones y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho, y sólo alcanza a ciertos servidores públicos, por razón de sus funciones, fue establecida en nuestra Carta Magna y reguladas sus causales específicas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”,³⁵ entonces vigente en el ámbito federal, y actualmente en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Este tipo de responsabilidad solo era atribuible a un servidor público de alta jerarquía y se determina mediante el juicio político que establece la Carta Magna y la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El juicio político parte de la naturaleza misma de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas que tengan atribuidas facultades de gobierno y administración, que su actuación trascienda respecto de los intereses públicos y su buen despacho, por lo que no cualquier servidor público puede incurrir en éste tipo de responsabilidad.

Las causas de procedencia de dicho juicio son los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, como el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la

³⁴ PIMENETEL CAVALCANTE COSTA, Zanier, La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en el ordenamiento jurídico español en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinadores) Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 349.

³⁵ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Op. Cit.* p.47.

forma de gobierno republicano, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales, el ataque a la libertad de sufragio, etc.

La naturaleza de ésta responsabilidad, que atiende a la calidad de los servidores públicos sujetos por su cargo de elección popular o de superior designación o nombramiento, y en especial por la forma o juicio político, ubican su estudio doctrinario dentro del Derecho Constitucional.

2.3.4 Responsabilidad Administrativa

Como hasta ahora se ha visto, los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidades políticas, civiles, penales, así como también en administrativas.

La responsabilidad administrativa es la que nace del incumplimiento a una obligación administrativa, de un deber impuesto al funcionario, o la falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones. En efecto, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 7, establece la responsabilidad de éstos sujetos de ajustarse a las obligaciones previstas en el artículo 8, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

A través de sus XXIV fracciones, el artículo 8, establece las obligaciones del servidor público, que van desde cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo; el debido desempeño del cargo; la rendición de cuentas; buena conducta y prestación de servicios, algunas abstenciones de ley, hasta la presentación de declaraciones y el ejercicio de supervisión, entre otras.

La Suprema Corte de Justicia de la nación sostiene que el sistema de responsabilidad para los servidores públicos descansa en un principio de

autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos y supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades, y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en la misma conducta, tienen fundamento y sustento en legislación de distinta materia.

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVIII, Julio de 2008

Página: 7

Tesis: P. XV/2008

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS.

La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u omisiones que afecten la legalidad,

honestidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), queden inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal.

Procedimiento de responsabilidad administrativa 38/2003. 6 de febrero de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Impedido: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número P. XV/2008, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Nota: Por instrucciones del Tribunal Pleno, la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 18, se publica nuevamente con el precedente correcto.

De acuerdo con su artículo algunas causas éticas de responsabilidad administrativa en el Sistema Jurisdiccional Federal, Carlos Hugo Tondopó Hernández, "reconoce que es imposible reglamentar todos los casos posibles de responsabilidad administrativa que deriven por falta de ética de los juzgadores. Para el autor, aun cuando las normas no lo prevean, existe conductas cometidas por servidores públicos que causan desconfianza en su desempeño profesional, tal es el caso del alcoholismo y acoso sexual. Su

punto de vista respecto al juzgador alcohólico, cuestiona la figura del servidor público, resultando el hábito de la embriaguez, incompatible con el ejercicio de la función jurisdiccional. En el mismo sentido, el hostigador sexual, que abuse del poder público conferido, merecería la destitución del cargo”.³⁶

Posteriormente se entrará en el estudio de las sanciones resultantes por ministerio de ley, así como la suspensión de derechos, resultantes de una sanción principal.

2.4 Responsabilidad Patrimonial del Estado

A continuación se desentrañará dentro del campo del Derecho Público y del Derecho Administrativo, la responsabilidad patrimonial del Estado, para entender el contexto que reconoce la responsabilidad estatal por los daños y perjuicios que en el ejercicio de sus funciones llegara a causar en el patrimonio de los particulares.

Señalada también como responsabilidad civil extracontractual del Estado, se estima como “una garantía individual para todo individuo consistente en el gozo del derecho a su integridad patrimonial como gobernado, lo que se traduce en la obligación correlativa del Estado a la reparación del mismo, cuando, con motivo de su actuación, lo hubiese lesionado en sus bienes o derechos, sin mediar justificación jurídica para ello”.³⁷

La responsabilidad patrimonial del Estado es entendida como la obligación que este tiene que pagar por la afectación a los derechos del gobernado y

³⁶ Véase TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, Algunas causas éticas de responsabilidad administrativa en el Sistema Jurisdiccional Federal, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 7, Sección de Constitución, Legislación y Jurisprudencia: Comentarios y Reflexiones, 2006, texto en PDF: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revistas/resulart.htm>

³⁷ GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, ver Presentación en INAP, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, 2000.

puede provenir de dos supuestos: a) Que ese pago derive de una relación jurídica previa, ya sea un contrato o un procedimiento, y se le conoce como responsabilidad contractual, b) Conocido como extracontractual, ocurre cuando por acción o por omisión, se daña el patrimonio de una persona con la que no existe vínculo jurídico en el momento de verificarse el hecho generador del pago. “Un ejemplo del primero sería una expropiación, después de verificado el procedimiento respectivo, el Estado paga la indemnización conforme a la ley, y es totalmente regular su actuación. El segundo se presenta en caso de pago por concepto de daños provocados por un accidente en una fábrica propiedad del Estado”.³⁸

En su contenido básico, pretende cumplir un imperativo de justicia del gobierno frente al gobernado, lo que a su vez involucra y conlleva a una mejora de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos que presta el Estado.

Diversos catedráticos, entre ellos Gabino Fraga, han puntualizado en la indispensabilidad de estructurar el régimen de responsabilidad que al mismo tiempo “garantice los patrimonios privados contra una carga no proporcional ni equitativa que resulte de la actuación administrativa, constituya un medio para obligar a la Administración Pública a sujetarse estrictamente a la ley formando así otra garantía del regular el funcionamiento del Poder Público”.

³⁹

Sin lugar a dudas, la obligación del Estado de resarcir a los gobernados por los daños que les cause, ha sido incorporada y regulada sistemáticamente en numerosos países de tradición administrativa, como puntualiza el Ministro Góngora Pimentel, esto como consecuencia de la convicción de que los

³⁸ MEDINA ALCOZ, Eduardo, La responsabilidad patrimonial por acto administrativo, Ed. Thomson Civitas, España, 2005, p. 228.

³⁹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Op cit.*, p. 92.

particulares no deben estar obligados a soportar ciertos sacrificios patrimoniales.

Refiriéndose a las lesiones que causadas al interés patrimonial privado, precisa que debe ser reparado, ya que no es justo que dicha afectación sea soportada por el titular del bien jurídico dañado.

Pese a su importancia, la formulación de un principio de resarcimiento de todos los daños causados por el funcionamiento de la administración, no ha sido tarea fácil, ni en nuestro propio derecho, ni en el panorama de derecho comparado.

En este tenor, se establece que la Administración Pública no ampare sus omisiones dañosas en la insuficiencia de recursos financieros, ni excuse el incumplimiento de sus deberes mediante la imputación de los daños a imaginarias negligencias de las propias víctimas.

Al respecto, es importante puntualizar, para querer establecer las reglas fundamentales de procedencia de la acción de reparación civil en contra del Estado, de acuerdo con la línea de pensamiento de los autores a los que se ha hecho referencia, en los párrafos precedentes, es menester tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Conceptos relativos al que, cómo, quién, cuándo y porqué puede obtenerse una indemnización
- Conducta culposa o ilegal de los agentes
- Funcionamiento normal de los servicios
- Daño causado por pérdidas de derechos o expectativas

Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Corte se ha manifestado al respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado, consagrada en el artículo 113, párrafo segundo, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y que está reglamentada por la Ley Federal de la materia, así como en el ámbito estatal y municipal. “El Tribunal en Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2004”,⁴⁰ estableció los criterios siguientes:

“a) En la acción de inconstitucionalidad, cuando una norma impugnada se reforma parcialmente, genera el sobreseimiento sólo respecto de la parte modificada. Que no procede el sobreseimiento cuando una norma, a pesar de perder su vigencia, puede producir efectos en el futuro. En este sentido, declaró el sobreseimiento de la acción respecto de los párrafos segundo y tercero del artículo 389 y numeral 391 del Código Financiero del Distrito Federal, vigentes en 2004, en virtud de ser la porción normativa reformada en 2005.

b) La responsabilidad patrimonial del Estado, contenida en el segundo párrafo del artículo 113 de la Carta Magna es objetiva y directa.

c) Es responsabilidad objetiva, aquella en la que el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular del Estado.

d) La actividad irregular del Estado comprende los actos de la Administración realizados de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración.

⁴⁰ Veinticinco diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, promovieron el 26 de enero de 2004, una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que solicitaron la invalidez del decreto, por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal y del decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, para el ejercicio 2004, por considerar que ambos violaban los artículos 113, párrafo segundo y el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

e) Se entiende por responsabilidad directa aquella en la cual se puede demandar al Estado sin tener que hacerlo previamente respecto al servidor público que causó el daño, y en la que tampoco es exigible demostrar la ilicitud o el dolo del responsable, sino únicamente la irregularidad de su actuación.

f) El primer párrafo del artículo 389 del Código Financiero del Distrito Federal vigente en 2004 es acorde con el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, ya que solo condiciona la responsabilidad patrimonial del Estado, a que la conducta generadora del daño no cumpla con las disposiciones legales y administrativas que deben observarse, lo cual conlleva un acto u omisión irregular del Estado sin tomar en cuenta la culpa o el dolo.

g) El establecimiento de requisitos legales para ser indemnizado como son: el acreditar la existencia real del daño, que éste sea imputable al Estado, que haya existido el incumplimiento de un deber por acción o por omisión (la falta de servicio), y el nexo causal entre la actuación administrativa y el daño, son congruentes con lo establecido en el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Federal.

h) La facultad del Distrito Federal establecida en el artículo 392 del Código Financiero local vigente en 2004, para que una vez realizado el pago a su vez se los exija a los servidores públicos responsables del daño, viola la garantía de audiencia por no prever un procedimiento en el cual estos tengan oportunidad para intervenir y defenderse”.⁴¹

En la reflexión queda el pensar el caso de las resoluciones, en la que las autoridades administrativas aplican sanciones a servidores públicos

⁴¹ FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía (Coordinadora), Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 43: La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derecho de los particulares en el Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009, pp. 87-89.

estatales o municipales, como resultado de denuncias presentadas por aquellos particulares interesados, en las cuales se haya solicitado el pago de daños y perjuicios, para determinar cuántos han procedido, cuándo los servidores públicos sancionados pagan los daños y perjuicios, qué tan efectivo es el procedimiento establecido por la ley, es decir el cobro posterior a dichos sancionados, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Hablando de la responsabilidad objetiva y directa del Estado en nuestro país, es necesario cuestionarse si tenemos un verdadero régimen, con independencia a cualquier reforma legal, hay quien considera pertinente la inclusión de una partida específica en el presupuesto público.

En cualquier caso, se pretende fortalecer el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, como operadores de la Administración Pública, en vinculación con la responsabilidad patrimonial del Estado.

CAPÍTULO 3

3. SUJETOS DE RESPONSABILIDAD PÚBLICA

3.1 El Ejercicio de la Función Pública

En el poder del Estado de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 de Nuestra Carta Fundamental: legislativa, ejecutiva y judicial, requiere de órgano a través de los cuales se manifieste la voluntad estatal, los órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula para el adecuado ejercicio de la función pública, se encuentran constituidos por la estructura formal y sustantiva de la que emana la voluntad pública, delimitada en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Son las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano, su integración, su esfera de actuación y sus alcances; sin embargo la sola existencia de ésta esfera no es suficiente para la expresión del poder público, se necesita también una persona física que externe la voluntad del Estado, 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 los une al Estado, se divide en *funcionarios y empleados*”.⁴²

Lo previamente citado pone de manifiesto la importancia de dos elementos: la competencia y las personas físicas, ya que la sola actuación de la persona física, sin atribuciones legales o reglamentarias, sería la expresión de un individuo más de la población, no la actuación del poder del Estado. En virtud de ello y para poder explicar la voluntad de determinadas personas físicas, fueron elaboradas a Teoría de la Representación y la Teoría del Órgano.

⁴² BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Ed. De palma, Buenos Aires, 1996, p. 464.

La Teoría de la Representación, es también conocida como *Teoría del Mandato*, según los cuales siendo el Estado una persona moral, considera que su actuación sólo puede darse a través de sus funcionarios, que son sus representantes legales; el ejercicio del poder público parte de los fundamentos que expresamente señala la Constitución Política, que determinan el alcance y contenido del poder estatal, a diferencia de la representación y el mandato en materia de derecho privado, que en términos del Código Civil regula intereses particulares y limita sus efectos a lo convenido en el contrato respectivo, además de que para la formación del contrato se requiere la voluntad de personas diferentes, lo que no se da en el ejercicio de la función pública.

Teoría del Órgano, la doctrina del Derecho Administrativo acepta esta Teoría, dejando atrás la antigua Teoría de la Representación, “la Teoría del Órgano planteada por Otto Von Gierke en 1893, parte de la idea de que los empleados y funcionarios públicos más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal como una parte integrante o constitutiva de ella”.⁴³

La concepción del Órgano fue reforzada con la aplicación del Principio de Imputación expuesto por Hans Kelsen, que explica que, por mandato legal, determinada acción se atribuye a un sujeto y se le considera realizada por él. En ésta medida, la actuación del funcionario público es considerada como expresión de la voluntad del Estado cuando ejerce la competencia atribuida al órgano. “La persona jurídica se convierte en un punto de imputación, los actos de una persona jurídica son actos cumplidos por individuos, pero imputados a un sujeto ficticio que representa la unidad de un orden jurídico parcial o total”.⁴⁴

⁴³ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 63.

⁴⁴ HANS, Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1960, p. 130.

Para Santamaría Pastor el órgano administrativo es un concepto aplicable a todas las unidades funcionales creadas a por el Derecho en que se estructuran internamente las entidades públicas, es pues un centro *di funzioni* establecido a efectos de división del trabajo, que forma parte de una persona jurídica, considerado como un centro de imputación “*centro de rapporti*”.

Algunos autores refieren al órgano como la persona que expresa la voluntad del Estado: Presidente, secretario, director, dando lugar al órgano-persona; y otros lo identifican con la estructura material que por ley tiene atribuidas un conjunto de facultades. La corriente más generalizada considera que se encuentra constituido por el conjunto de facultades y de personas que las ejercen, de tal forma que la voluntad que manifiestan no es de una persona física, sino del poder público.

Luego entonces Sayagués Laso afirma que “el órgano, es un concepto jurídico, igual que la noción de persona, no tiene una existencia visible; su realidad es jurídica”.⁴⁵ Por lo que podemos decir con Entrena Cuesta que: “el órgano no es ni la persona física que realiza las funciones del ente, ni la esfera de atribuciones que le son asignadas a aquella: sino la unidad que resulta de la persona y las atribuciones, más los medios puestos a su disposición para el funcionamiento de cada una de esas unidades en que el ente se descompone”.⁴⁶

3.2 Sujetos de Responsabilidad Pública (servidores públicos)

Para determinar quiénes son sujetos del juicio político, el artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, nos remite al

⁴⁵ SAYAGUÉS LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Montevideo, 1959, Tomo I, p. 182.

⁴⁶ BERMEJO VERA, José, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Tecnos, Madrid, 1982, Tomo I, p. 46

primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La responsabilidad política es aquella que nace de las conductas infractoras que se materializan en actos u omisiones de los servidores públicos integrantes del cuerpo de los diferentes poderes y que tienen a su cargo la realización de funciones eminentemente políticas, funciones de interés público fundamental, éstos servidores públicos ocupan los niveles más elevados dentro del aparato político y la jerarquía administrativa y sus decisiones tienen la capacidad de afectar aspectos torales de la vida pública del país.

Delgadillo Gutiérrez señala que “en razón de las características de los sujetos de juicio político nos encontramos con que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales”⁴⁷, trascendencia que obliga a una ley superior a fijarla y contenerla escrupulosamente dentro de los límites que garanticen la continuidad ordenada y confiable de la vida política de la Nación.

“El juicio político establecido en nuestra Constitución vigente sólo en dos casos ha prosperado (el de un senador y el de un ex gobernador)”.⁴⁸ Antes de la reforma del Título Cuarto Constitucional llevada a cabo a finales de 1982 y los primeros meses de 1983, no existía expresamente lo que se conoce como responsabilidad política, la Constitución hacía referencia meramente como su antecesora de 1857, a los “delitos, faltas u omisiones” y como delitos los que sus leyes reglamentarias de 1870 (Ley Juárez) y 1896

⁴⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op.Cit.*, p. 29.

⁴⁸ El de el senador chiapaneco, Tiburcio Fernández Ruíz (17 de octubre de 1924), por haber violado las disposiciones del artículo 62 de la Constitución Federal y el del gobernador de Jalisco, Lic. José Guadalupe Zuno Hernández (17 de febrero de 1926), por ataques a las instituciones democráticas, representativas y federales, así como al municipio libre, por violación sistemática de las garantías individuales, por violaciones a las leyes agrarias federales y por participar en la rebelión con el Gral. Enrique Estrada.

(Ley Díaz) entendían como delitos oficiales que prácticamente son los mismos que la actual ley de responsabilidades políticas consagra en su artículo 7º. El artículo 110 constitucional (y 5º de la Ley reglamentaria en materia de juicio político) determina quienes son los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político, a los cuales recaen dos tipos de sentencia: vinculatorias o imperativas y declarativas, esta división obedece al carácter federal o local de los servidores públicos.

Los servidores públicos que en el juicio político se hace merecedores a una sentencia vinculatoria o imperativa son:

- I. En el Poder Legislativo Federal:
 1. Senadores y diputados federales

- II. En el Poder Judicial Federal:
 2. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 3. Consejeros de la Judicatura Federal.
 4. Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
 5. Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

- III. En el Poder Ejecutivo Federal:
 6. Secretarios del despacho.
 7. Procurador General de la República.
 8. Directores generales o sus equivalencias en la Administración Pública Paraestatal Federal.

- IV. En el Gobierno del Distrito Federal:
 9. Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
 10. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.
 11. Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal.
 12. Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
 13. Magistrados y Jueces del fuero común del Distrito Federal.
 14. Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

15. Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
16. Directores generales o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal.

Los gobernadores de los Estados, conforme al mismo artículo 5º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, diputados locales y magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste por violaciones graves a ésta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, en éste caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que procedan como corresponda.

En relación con los servidores públicos de sentencia vinculatoria o imperativa, la lista presentada en la Constitución no es lo omnicomprendidamente que debiera, puesto que existen otros, como los subsecretarios y oficiales mayores, en las dependencias de la Administración Pública Centralizada Federal, y los segundos niveles en la jerarquía administrativa de las entidades paraestatales federales, que pueden ser considerados como sujetos de juicio político, con tal de que éste no se haya convertido en una jurisdicción privilegiada o alterna para juzgar las conductas delictivas de los servidores públicos federales, sino que sea una instancia para privar del derecho a la participación en los asuntos públicos a los funcionarios que hayan tenido un mal comportamiento y desempeño de sus funciones.

3.3 La Actuación del Empleo Público

Derivado de que a una persona física se le ve como parte integrante del órgano han sido planteados diferentes cuestiones respecto de la situación del empleado público frente al Estado, debido a que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente, sigue siendo un individuo con su propia esfera de derechos y obligaciones e intereses particulares, ya

que independientemente de que a través de la expresión de su voluntad hace querer y actuar al ente público, como persona física también expresa su voluntad, en ejercicio de sus derechos y obligaciones, situaciones del empleado público que han dado lugar a identificar la existencia de dos tipos de relaciones entre el Estado y sus trabajadores: una orgánica y otra de servicios, la primera es 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 servicios es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del ente público con sus propios derechos y obligaciones.

Dicha dualidad de relaciones ha sido rechazada en la actualidad, por considerarla carente de significado y contenido jurídico; por lo que derivado de lo anterior se puede hablar de una relación entre el ente y empleado y el empleado público cuando la voluntad de éste se manifiesta como una 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, de ahí que lo importante sea diferenciar su actuación como elemento subjetivo del órgano, que tiene naturaleza oficial u orgánica o de la que tiene como particular, en ejercicio de sus personales derechos y obligaciones.

Santamaría Pastor manifiesta que "...la distinción entre relación orgánica y de servicios carece de contenido jurídico real: no tiene más valor que el de ser un puro artificio conceptual de utilidad meramente explicativa" de lo que se concluye que "...entre el servidor público (titular o no de un órgano) y la Administración no existe más que una única relación, que podemos seguir denominando relación de servicios, cuyo contenido es diverso según el origen del reclutamiento del personal y los puestos de trabajo concreto que un cada momento ocupa".⁴⁹

⁴⁹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Op.Cit.*, p. 67.

Por tanto la actuación del empleado público en ejercicio de las facultades sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe basarse en la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan. Derivado de ello el primer problema que se plantea es la delimitación de quienes son los trabajadores del Estado y, en particular, cuáles son los sujetos de las responsabilidades públicas, ya que la doctrina y la legislación utilizan términos como trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos, además de que en el uso común también se denomina “burócratas” a quienes trabajan para el gobierno.

Al respecto se plantea que el individuo frente al estado tiene diferentes *status*, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que por el hecho de formar parte de la población lo sujeta al mandato de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el estado especial de servidor público, que deriva de su vinculación como parte de los órganos que desempeñan la función del ejercicio del poder, la cual lo liga a un vínculo particular. La obligación de prestar servicios, sea cual fuere su origen, crea un poder jurídico especial que se ejercerá en nombre del Estado o del cuerpo de administración propia sobre el obligado, para mantener y dirigir a éste en el cumplimiento exacto de sus deberes.

De lo que se desprende que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición como gobernado tendrá un régimen especial como servidor público.

3.4 Obligaciones o Conductas de los Servidores Públicos

No pueden dejarse al juicio de las autoridades judiciales las conductas infractoras que tienen un carácter político, debido a que les falta el

conocimiento y la experiencia para poder calificar éste tipo de actuaciones públicas, tienen que ser las autoridades políticas, integradas por las diversas tendencias ideológicas del tablero nacional, las que se encarguen de acusar y juzgar estos proceder; lo que acontece cuando, además de su esencial contenido político, las conductas se encuentren tipificadas como delitos por las leyes ordinarias de la materia; es la institucionalización del juicio político, éstas conductas se encuentran establecidas en el derecho mexicano; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define que son materia de juicio político aquellos comportamientos oficiales de los servidores públicos que impliquen actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

El artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas;
- 2.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- 3.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- 4.- El ataque a la libertad de sufragio;
- 5.- La usurpación de atribuciones;
- 6.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- 7.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- 8.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

En relación a lo anterior “algunas de las conductas previamente citadas se encuentran tipificadas como delitos en la ley penal, por lo que a la misma conducta se le podría juzgar dos veces, violándose en principio general de derecho de *non bis in idem*”.⁵⁰ Aunado a lo anterior la usurpación de atribuciones que puede catalogarse como una infracción que da lugar a la responsabilidad política sería la que Rafael de Pina denomina “usurpación de poder” y define como la que ejerce “un funcionario público de atribuciones que no le corresponden como órgano de un determinado poder del Estado”⁵¹ esto es, la invasión de poder. Según Jeze el usurpador de función es el que ocupa la función, ejerce la competencia y realiza el acto, sin ninguna investidura, ni irregular, ni permitida, sin que de ello se advierta que esta conducta solo pueda atribuirse a los particulares con exclusión de los servidores públicos. Mientras exista una figura delictiva, al funcionario que se coloque en el supuesto de la norma debe ser juzgado penalmente a fin de no desvirtuar la naturaleza, origen y finalidad del juicio político.

Ahora bien dentro de las obligaciones de los servidores públicos se encuentran las siguientes:

- Prevenir e identificar actos ilícitos, incluyendo el cohecho.
- Tener pleno conocimiento de los lineamientos de la Institución.

⁵⁰ No desconocemos ni estamos contrariando con esto lo establecido en el artículo 4º de la entonces Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo que se afirma es tan solo que no siempre una misma conducta infractora es al mismo tiempo penal, política y administrativa, pues en algunos casos sería excesivamente sutil determinar donde la infracción deja de ser administrativa, para pasar a ser política y penal. Artículo 4º cuando los actos u omisiones materia de las acusaciones queden comprendidos en más de uno de los casos sujetos a sanción y previstos en artículo 109 Constitucional, los procedimientos respectivos se desarrollarán en forma autónoma e independiente según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo anterior (las autoridades competentes para aplicar la ley, son olvidar para los efectos nuestros, que la actual Ley de de Responsabilidades Políticas, antes de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, comprendía también las responsabilidades administrativas) turnar las denuncias a quienes deban conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

⁵¹ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1981, 10ª edición, p. 467.

- Difundir los alcances, contenidos y recomendaciones de la Institución, entre sus proveedores y contratistas.
- Promover y adoptar esquemas preventivos, como los programas de integridad centrados en códigos de conducta; incluir en la capacitación de los servidores públicos temas de transparencia, combate a la corrupción y formación en valores.
- Impulsar la adopción de estos mismos esquemas entre sus proveedores y contratistas (empresas, abogados, contadores públicos).
- Detectar y denunciar conductas irregulares para evitar transacciones ilícitas y los pagos extraoficiales.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes que sancionan el cohecho, como el artículo 222-bis del Código Penal Federal en donde se tipifica como delito el cohecho.
- Vigilar el establecimiento y buen funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y de las empresas, que prevengan y detecten conductas irregulares.

No obstante lo previamente citado, en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se encuentran contemplados los principios que rigen la función pública, los sujetos de responsabilidad administrativa y las obligaciones en el servicio público, mismo que a la letra señala en sus artículos 7 y 8 lo siguiente:

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

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

- I. Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho

servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

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

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar

alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

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

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

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

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

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un

empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

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

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

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

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

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

Aunado a lo establecido y conforme a lo establecido en el Código de Ética de los Servidores Públicos se desprende que como obligación, 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.

En términos de ello la función del servidor público se debe cimentar en los siguientes principios y bases:

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.

RENDICION 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.

RESPECTO.- 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 desempeña, fomentando aquellas conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público.

Luego entonces, derivado de los principios previamente citados se concluye que dentro de las acciones que prevé la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad

y eficiencia que rigen el servicio público, se encuentra la de elaborar un Código de Ética que contenga 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, con lo cual se pretende propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad.

Por lo que a efecto de dar cabal cumplimiento a los preceptos legales señalados, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ha elaborado el citado Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, partiendo de una de las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, consistente en prevenir y abatir las prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

De ahí que al asumir su cargo, el servidor público manifieste su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas. El servicio público implica responsabilidades que derivan de las funciones inherentes al cargo que se desempeña.

Por ello, la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para atender de mejor manera las demandas sociales en un régimen democrático y, en consecuencia, resulta trascendente que la Administración Pública Federal cuente con un Código de Ética que oriente el desempeño de los servidores públicos hacia lo que es benéfico para la sociedad.

De esta manera, en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 49 y octavo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es como se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, el cual contiene reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público, que orientarán las acciones individuales de aquéllos en el ejercicio de sus funciones para atender, bajo la dirección y coordinación de las instituciones de gobierno, las demandas de la sociedad.

Asimismo, conforme a los preceptos legales mencionados, es indispensable que el Código de Ética sea hecho del conocimiento de todos los servidores públicos adscritos a su institución, propiciando por parte de éstos su comprensión y aplicación en el desempeño cotidiano de sus funciones públicas.

CAPÍTULO 4

4. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 Autoridades responsables de aplicar la ley de la materia

La evolución de las disposiciones legales que se refieren a las autoridades responsables de aplicarlas es en sí misma una historia del desarrollo del sistema de responsabilidades administrativas en la administración pública federal. Esta mudanza muestra el proceso de transformación de un modelo descentralizado al actual sistema de transformación de un modelo centralizado de responsabilidades administrativas. En sus orígenes la ley de responsabilidades distribuía la facultad juzgadora y sancionadora entre las diversas dependencias del ejecutivo federal, situación cancelada en la actualidad a cambio de otra que deposita esta facultad de manera exclusiva en la Secretaría de la Función Pública, en los tribunales formalmente administrativo y en los llamados órganos constitucionales autónomos (fracciones III a X del artículo 3º de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)⁵². La facultad sancionadora de estos dos últimos tipo de instituciones ha sido otorgada para garantizar la independencia con que deben desempeñar sus atribuciones. “Por lo que hace a la fracción VII de este artículo, en el que se hace mención a la Auditoría Superior de la Federación”.⁵³

⁵² ARTÍCULO 3º. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley: I. Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión; II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal; III.- La Secretaría de la Función Pública; IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; V.- Los tribunales de trabajo y agrarios; VI.- El Instituto Federal Electoral; VII.- La Auditoría Superior de la Federación; VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos; IX.- El Banco de México, y X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

⁵³ La aplicación de la ley de responsabilidades en la Auditoría Superior de la Federación es una facultad de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que se encarga de coordinar las relaciones entre ésta y la Cámara de Diputados y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior. Concretamente el artículo 67 fracción VII de la Ley de

La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determinó la inclusión de los poderes legislativo y judicial, lo que mostró la intensión del legislador de que se trata una ley aplicable al gobierno federal en su conjunto. Mientras que en la administración pública la facultad recae en la Secretaría de la Función Pública, en los otros poderes federales dicha función la desarrollan en la Cámara de Diputados, la Contraloría Interna⁵⁴, que tiene a su cargo la recepción de quejas, realización de investigaciones, aplicación de los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de dicha Cámara.

Las autoridades encargadas de aplicar la ley son de dos clases, las que reciben las quejas y denuncias, que investigan e instauran y substancian los procedimientos administrativos disciplinarios, esto es las que imponen las sanciones, y las que aplican las sanciones. En algunos casos, las autoridades que imponen y aplican las sanciones son las directamente vinculadas con la actividad y adscripción administrativa del servidor público, y dependiendo de la gravedad de las sanciones, éstas son ejecutadas por los jefes inmediatos o los titulares de las dependencias centralizadas o entidades paraestatales. Las sanciones económicas las aplica o ejecuta la Tesorería de la Federación, ya que constituyen créditos fiscales que se hacen efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución

Fiscalización Superior de la Federación dispone que es atribución de la Comisión “evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que conforme a la Constitución y esta ley le corresponde y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión”. Asimismo, el artículo 91 de la misma Ley establece que “para los efectos de la fracción VII del artículo 67 de esta ley, existirá una unidad especializada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el ordenamiento citado (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

⁵⁴ Artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo fue reformado el 24 de diciembre de 2007, haciendo recaer las responsabilidades de contraloría directamente en el contralor interno y determinar su organización interna.

correspondiente (artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

Entre las primeras, las contralorías internas también llamadas órganos internos de control, ocupan un sitio relevante, pues son los órganos mediante los cuales la Secretaría de la Función Pública ejerce sus facultades investigadoras y sancionadoras, las que esta dependencia sólo puede ejercer directamente en los casos graves o de especial naturaleza a que se refiere el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a través de su Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, mediante la atracción de dichos asuntos, siguiendo el procedimiento dispuesto en su Reglamento Interior. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública se encargará de imponer y aplicar las sanciones a los contralores internos y a los titulares (subcontralores) de las áreas de quejas, de responsabilidades y de auditoría, cuando, debiéndolo hacer, se abstengan de investigar y sancionar conductas infractoras, o haciéndolo, dejen de aplicar debidamente las diversas disposiciones, o bien, incurran en conductas activas u omisas que impliquen responsabilidad administrativa (artículo 17). Es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública o del contralor interno dar parte al Ministerio Público, o solicitar al área jurídica correspondiente que lo haga, cuando de sus investigaciones se desprenda la comisión de un delito.

En sus funciones de investigación, las contralorías internas pueden valerse de la realización de auditorías y revisiones especiales, así como de la información y documentación que las áreas en que se desempeña el servidor público sujeto a investigación les hagan llegar, la que deberá verificarse debidamente para corroborar los hechos que se investigan (artículo 20). Las sanciones administrativas deberán ejecutarse de manera inmediata en los términos dispuestos por la resolución respectiva, pero si trataran de suspensión, destitución o inhabilitación de algún servidor público de base, deberá considerarse también las disposiciones de la ley laboral, para proceder en consecuencia (artículo 30).

El actual sistema centralizado de responsabilidades administrativas del poder administrativo existen dos clases de contralorías internas, la de la Secretaría de la Función Pública, cuyo titular es nombrado por el Presidente de la República y sólo ante él es administrativamente responsable (artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) tiene entre sus principales funciones la aplicación de la Ley en el ámbito de ésta Secretaría, las otras son las contralorías internas de las demás dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República, cuyos titulares y los de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, son nombrados por el Secretario de la Secretaría de la Función Pública (artículo 37 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La primera, tiene competencia para investigar y substanciar los procedimientos administrativos disciplinarios y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan a los servidores públicos de la Secretaría, entre los que se cuentan los titulares de los órganos internos de control y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades (artículo 2 C del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública) Las otras contralorías internas ejercen esta facultad en relación con los servidores públicos de la dependencia o entidad correspondiente, entre los que se incluyen los demás servidores públicos del propio órgano interno de control, según lo dispone el Decreto de Reformas a las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 24 de diciembre de 1996.

Los órganos internos de control forman parte de la estructura de la dependencia o entidad paraestatal respectivas, así como de la Procuraduría General de la República; solo pertenecen a la Secretaría de la Función Pública las oficinas de sus titulares y las de los titulares de auditoría, quejas y responsabilidades, sólo éstos son servidores públicos de la secretaría. De pertenecer a la Secretaría como meras delegaciones de ésta, los órganos internos de control llevarían en su nombre una *contradictio in terminis*. Los

contralores internos y los titulares de las áreas de responsabilidades, quejas y auditoría de las mismas contralorías sí pueden ser considerados como delegados de la Secretaría. Por tal razón, la contraloría interna de la Secretaría no tiene facultades para realizar revisiones o auditorías a los órganos internos de control, ni de sancionar a los servidores públicos de éstos, ya que no forman parte de la estructura orgánica de la Secretaría, ni de su plantilla de personal, pero sí las tienen sobre los titulares antes mencionados.

4.2 Responsabilidad Resarcitoria

Cabe señalar que la Constitución no denomina “resarcitoria a la aptitud del órgano superior de fiscalización sobre la determinación y finamiento de esta responsabilidad, sino que ha sido la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), reglamentaria del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que ha reservado esta designación para la atribución a cargo de la Auditoría Superior de la Federación. Esta responsabilidad resarcitoria es una especie de la institución jurídica denominada reparación de daños y perjuicios, que en el caso de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales es una reparación patrimonial y hacendaria”.⁵⁵ El hecho mismo de que la Auditoría Superior de la Federación esté facultada para determinar y hacer efectiva esta responsabilidad mediante el ejercicio directo de sus facultades, sin tener que recurrir a la autorización adicional de ninguna otra jurisdicción, la convierte en autoridad fiscal o en instancia coadyuvante de una autoridad de naturaleza fiscal.

Por la forma en que quedan planteadas la indemnización resarcitoria y la sanción económica aplicable en la responsabilidad administrativa, podría dar lugar, tal vez erróneamente a entenderse como que ambas constituyen

⁵⁵ Resarcir, según el Diccionario de la Real Academia Española, quiere decir “indemnizar, reparar un daño, perjuicio o agravio”; Esta resarcitoria, es por tanto, una indemnización, reparación o compensación por los daños y perjuicios sufridos en su hacienda pública federal y su patrimonio por el estado y los entes públicos federales.

filtros del análisis de la conducta irregular de los servidores públicos, pues las desviaciones que un procedimiento no advierte bien pueden ser observadas por el otro. Esto significaría que si el procedimiento administrativo disciplinario fuera eficaz, la función, en este aspecto de la entidad superior de la federación, sería, a mi juicio, redundante, su papel debería reducirse a detectar la irregularidad y hacerla del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas instauren los procedimientos respectivos y establezcan las sanciones correspondientes, y, al mismo tiempo, dotarla de facultades legales para proceder contra las autoridades que eludieran el cumplimiento de sus obligaciones y sancionarlas en consonancia. “Se afirma lo anterior en virtud de que la sanción económica en la responsabilidad administrativa está determinada en razón del monto del daño o perjuicio causados o de los beneficios o lucros obtenidos (dos tantos en el caso de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y no menos ni igual a un tanto y hasta tres tantos, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), lo que claramente tiene una pretensión resarcitoria, aunque no se mencione expresamente, situación que no se encuentra en el Código Penal Federal en el que la multa puede situarse por debajo del monto de los daños, perjuicios, beneficios y lucros”.⁵⁶

Es innegable que existe una lógica jurídica y política implacable al dotar a la Auditoría Superior de la Federación de esta facultad resarcitoria, pues siendo un órgano técnico de la Cámara de Diputados o Cámara de

⁵⁶ Sin embargo, no debe perderse de vista el contenido del artículo 29 del Código Penal Federal sobre las sanciones pecuniarias, éstas son de dos tipos, la multa y la reparación del daño (en donde la palabra “daño” se utiliza en un sentido amplio, esto es, que incluye también los perjuicios) el producto de la primera es en beneficio del Estado, y el de la segunda del ofendido. La LFSF también hace referencia a las “multas y las sanciones resarcitorias”, lo que, salvo diferencia de palabras es la misma lógica que está presente en el Código Penal, respecto de que ambas son sanciones pecuniarias. Los beneficiarios de la sanción resarcitoria son el estado y los entes públicos federales en su carácter de afectados por los daños o perjuicios, mientras que de la multa el Estado es el destinatario por razones de imperio, la multa, si bien no está implícita en la LFSF, debe entenderse en mi opinión, como el monto en que excede la sanción resarcitoria a la reparación de los daños y perjuicios.

representantes populares y siendo, asimismo, los recursos federales contribuciones realizadas por el pueblo toca a ella velar por estos intereses populares, por el buen uso de los recursos aportados por los mexicanos para el financiamiento del gasto público. Por otra parte la indemnización resarcitoria no debe ser una forma de eludir las responsabilidades de otro carácter en que el servidor público (o particular) pueda incurrir durante la comisión del acto atentatorio contra la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales; de otra manera en el sistema de responsabilidades estaría primando el aspecto económico de la conducta en detrimento de valores y principios como la vocación del servicio y el contenido ético de los comportamientos públicos, consustanciales al poder de los poderes federales.

Es cierto que tanto la constitución como la Ley toman en cuenta la función de la Auditoría Superior de la Federación para proceder a hacer las denuncias o presentar las quejas o querellas ante las autoridades correspondientes, y advierten que aún después de aplicarse la resarcitoria debe procederse, cuando sea el caso, a poner el expediente a disposición de las autoridades respectivas. El resarcimiento de la Hacienda pública Federal y del patrimonio de los entes públicos federales no extingue la conducta infractora que ocasionó tales deméritos, aun que, sin duda, podrían ser tenidos como atenuantes de la misma para los efectos de determinación de la sanción en la jurisdicción correspondiente.

“La Ley de Fiscalización Superior de la Federación considera como sujetos de responsabilidad resarcitoria a:

- a) Los servidores públicos y los particulares por actos u omisiones que tengan como consecuencia un daño o perjuicio en la Hacienda Pública Federal o en el patrimonio de los entes públicos federales;
- b) Los servidores públicos federales que no rindan o suspendan la rendición de los informes sobre la solventación de los pliegos de observaciones

formulados como resultado de su labor revisora del ejercicio presupuestal, de los ingresos previstos, del manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos federales, así como de la comprobación del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas financiados con estas disponibilidades, y

c) Los servidores públicos de la Auditoría Superior que dejen de formular las observaciones encontradas en las revisiones y auditorías practicadas a la cuenta pública y a las entidades fiscalizadas”.⁵⁷

Para la solventación de las observaciones formuladas por la Auditoría Superior de la Federación se otorga a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales un plazo de 45 días hábiles, contando éste a partir de la fecha de entrega del pliego (inicial) de observaciones correspondiente; si transcurrido dicho plazo la Auditoría Superior no tiene por solventadas las observaciones realizadas, procederá a instaurar el procedimiento resarcitorio dispuesto por el artículo 53 de la ley de fiscalización, y en su caso, se aplicará las sanciones pecuniarias previstas por la misma ley de la materia.

El procedimiento resarcitorio cumple con las formalidades procesales esenciales determinadas por la constitución y se desenvuelven, *grosso modo*, de la siguiente manera:

a) Otorgamiento del presunto responsable de los derechos de audiencia, de ser citado personalmente, de hacérsele saber en el oficio de citación de los hechos que se le imputan, de señalársele el lugar, el día y hora en que se celebrará la audiencia de ley, de presentar pruebas y de alegar lo que a su

⁵⁷ La Ley de Fiscalización Superior de la Federación (art. 2 fracción VI) designa así a los Poderes de la Unión (considerando dentro del Poder Ejecutivo a las dependencias centralizadas y entidades paraestatales, así como a la Procuraduría General de la República), a los entes públicos federales, a las entidades federativas y municipios cuando ejerzan recursos públicos federales, y en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Es decir, todos los entes que son objeto de revisión por la Auditoría Superior de la Federación.

derecho convenga, por sí o por un defensor. Si deja de acudir a la audiencia, sin existir causa justa para su inasistencia, precluirá su derecho de presentar pruebas y a formular sus alegatos, y la Auditoría Superior resolverá con los elementos contenidos en el expediente integrado.

b) Entre las fechas de citación y de celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días y no mayor de quince días hábiles.

c) Después de desahogadas las pruebas, la Auditoría Superior tendrá su resolución dentro de los siguientes sesenta días hábiles, la que concluirá sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad. Si la resolución fuese de inculpación, se fincará el pliego de responsabilidades definitivo, el que contendrá el monto de la indemnización correspondiente, y se notificará al responsable para efecto de que le dé cumplimiento en un plazo de quince días naturales, contados a partir de la notificación.

d) La Auditoría Superior enviará tanto del pliego de responsabilidades definitivo a la Tesorería de la Federación, para que, en el caso de que los responsables omitan su cumplimiento voluntario en el plazo otorgado, haga efectiva la indemnización por el procedimiento administrativo de ejecución, toda vez que se trata de créditos fiscales debidamente registrados en la contabilidad y sobre los cuales se han tomado las medidas precautorias necesarias, como el embargo de los bienes del o de los responsables, a fin de asegurar su debido cumplimiento.

e) Si en la celebración de la audiencia, la Auditoría Superior advierte que no cuenta con suficientes elementos para resolver o surjan presunciones de daños y perjuicios ordenará nuevas investigaciones y citará a nuevas audiencias una vez que considere completadas las investigaciones.

f) Como todo procedimiento, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación prevé también medios de defensa o impugnación para combatir las decisiones o resoluciones del ente superior de fiscalización, ya sea a

través del recurso de reconsideración, ante la Auditoría Superior, o mediante juicio de anulación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Respecto a este último inciso, si bien el artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA) dispone que “el juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA)” y en tal sentido las resoluciones de la Auditoría Superior quedan comprendidas dentro de las resoluciones administrativas definitivas “dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación”⁵⁸; la verdad es que ante el contencioso administrativo sólo deberían combatirse las resoluciones formalmente administrativas, y de esta forma las resoluciones de la Auditoría Superior quedarían excluidas.⁵⁹ Sus resoluciones sobre la responsabilidad resarcitoria son materialmente jurisdiccionales puesto que para establecerlas se sigue un procedimiento en forma de juicio, por lo que deberían impugnarse ante los tribunales federales; sin embargo, son formalmente legislativas.

Tal como ha quedado determinada la impugnación en la ley, a la Auditoría Superior se le estaría considerando como órgano de la administración pública, específicamente fiscal; sin embargo en el último párrafo del artículo 2 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo se viene comentando, ésta queda excluida, pues solo se hace referencia a “las autoridades de la administración pública federal” como poseedoras de acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un

⁵⁸ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (D.O.F. De 6 de noviembre de 2007), art. 14 fracción I.

⁵⁹ El contencioso administrativo se ha establecido como medio de defensa de los particulares ante los actos de la administración pública; no comprende los actos de ningún otro poder de la federación, como sería el caso de la Auditoría Superior de la Federación.

particular cuando estime que es contraria a la ley, situación que se corrige en el artículo 14, último párrafo de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente desde el siete de diciembre de dos mil siete. Si nos remontamos a los argumentos que históricamente dieron origen al juicio por exceso de poder en Francia, fundado en una división absoluta de poderes, se comprendería la falta de lógica en el sometimiento de las resoluciones resarcitorias de la Auditoría Superior a la revisión de un poder distinto del legislativo, que, sin embargo, ha sido posible por el tratamiento formal de autoridad fiscal federal u organismo fiscal autónomo que se le otorga.

4.3 Procedimiento administrativo disciplinario o de responsabilidad administrativa

Este “procedimiento administrativo”⁶⁰ aplicado en el caso de la responsabilidad administrativa y conocido popularmente como el

⁶⁰ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.- Serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo. El cauce legal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos. Se entiende como los actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional para resolver una controversia entre partes calificadas, en tanto que como procedimiento se califica la serie de pasos o medidas tendientes a producir o ejecutar un acto jurídico; sus características y requisitos son varias según las diversas concepciones que de él se tengan, así como por cuestiones de índole política. Por nuestra parte señalamos: 1.- Legalidad.- Debe estar previsto o permitido en la ley, dentro de la competencia del órgano. 2.- Eficiencia.- Que logre producir o ejecutar adecuadamente el acto. 3.- Gratuidad.- Generalmente existirá esta nota, salvo sí se trata de servicios públicos o actividad registral. 4.- Publicidad.- Es decir, no existen los procedimientos secretos, excepto en asuntos de seguridad nacional, diplomáticos o en que por razones morales deba mantenerse reserva. 5.- Agilidad.- Aunque en la práctica los trámites administrativos casi siempre marchan con lentitud, todos los movimientos de reforma administrativa tienden a darles rapidez. 6.- Equidad.- Ha de observarse el principio in dubio pro actione, esto es, el procedimiento debe tender a lograr el resultado más favorable al administrado o particular. 7.- Requisitos del procedimiento.- Deben estar contenidos en ley o disposición reglamentaria y ser técnicamente idóneos para emitir o ejecutar el acto. Debido a que en México no existe un código o ley que regule de manera unificada los procedimientos administrativos sino de forma parcial, se estará a lo previsto en cada caso y acatando siempre lo que la Constitución Federal prevé respecto al procedimiento.

procedimiento para la aplicación de sanciones, se creó con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en el año de 1983, el cual pretendía cubrir todos los aspectos básicos para el fincamiento de las sanciones administrativas, mismo que hoy se encuentra en el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

Por otro lado, como todo procedimiento, el de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al realizar actos administrativos formales debe adecuarse a los procedimientos que las normas legales establecen, tal es el caso de los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues al ser autoridad administrativa quien lo lleva, conforme a las disposiciones y reglamentos internos de la Secretaría de la Función Pública por ejemplo, deberá cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con fundamentación y motivación.

Específicamente el procedimiento disciplinario de acuerdo con las disposiciones, se desarrolla en 4 etapas como son las de investigación, instrucción, decisión y ejecución, mismas que a continuación se detallan.

Comenzando con la etapa de investigación, ésta se puede iniciar en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares, y ser realizada tanto por las contralorías internas de las dependencias en su ámbito de competencia como por la Secretaría de la Función Pública. Al respecto la LFRASP menciona:

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 [...]

Así, los órganos de control, según el caso, llevan la investigación de acuerdo a las normas y lineamientos. Por otro lado y de igual forma, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé a los servidores públicos en su Artículo 8º, fracción XVIII, la siguiente obligación:

Artículo 8.- [...]

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.

Es decir, los servidores públicos deben denunciar en las contralorías internas de sus dependencias los hechos ilícitos de los empleados que tengan bajo su dirección; lo anterior es de gran importancia, toda vez que si se aplicara realmente el círculo de complicidad entre los servidores públicos, sería menor y habría menos corrupción, pero sucede que escasos son los servidores públicos que denuncian a sus trabajadores o viceversa donde pocas veces se denuncian a los altos funcionarios por temor a que se tomen represalias.

Volviendo a la etapa de investigación, como resultado de ésta pueden generarse varios supuestos, en razón de quienes las llevan a cabo y de los resultados que se obtengan. Al respecto, Luís Humberto Delgadillo Gutiérrez hace una interpretación de la ley acerca de la investigación donde nos dice “que si ésta la realiza el órgano de Contraloría Interna de una dependencia y descubre infracciones cuyo conocimiento y castigo sea de su exclusiva

competencia, este órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico”.⁶¹

Sin embargo, si las infracciones son de la competencia de la Contraloría Interna, pero revisten el carácter de graves y la Secretaría de la Función Pública debe conocer los hechos, se lo comunicará a ésta, independientemente de que imponga las sanciones que correspondan. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico del asunto, trasladará el expediente a la Secretaría de la Función Pública para que imponga la sanción.

Durante esta etapa, la autoridad investigadora cuenta con facultades para decretar la suspensión temporal de funciones al presunto responsable tal como lo dispone el Artículo 21 de la LFRASP:

Artículo 21. [...]

V.- Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del Contralor Interno o del Titular del Área de Responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaria, el Contralor Interno

⁶¹ DELGADILLO, GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1996, pp. 165-167.

o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Después de concluidas las diligencias de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la administración, se inicia la etapa de instrucción del procedimiento disciplinario, la cual esta etapa responde al principio básico de justicia, de informar al infractor con claridad las causas y razones de la responsabilidad que se le imputa, así como ser oído en su descargo y defensa. Al respecto el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos dice:

Artículo 21. La Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

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

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

público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan. La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles [...]

Como se observa, esta etapa comienza con la citación del presunto responsable, con una anticipación no menor de cinco, ni mayor de quince días hábiles, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa y su derecho de defensa, a fin de que pueda prepararla debidamente.

Cabe mencionar que en esta fase se toman muy en cuenta los aspectos esenciales del procedimiento, como es el respeto a la garantía de audiencia de los inculpados y el ofrecimiento de pruebas y los alegatos; así en esta etapa, como en las otras, se debe respetar la ley, principalmente en el expediente que se está formulando, toda vez que la autoridad se basará en el mismo para emitir su resolución, la cual deberá estar bien fundamentada y motivada, tal y como nuestra Constitución lo dispone, pues esta etapa equivale a la del proceso.

Ya integrado el expediente con los elementos necesarios para que el juzgador pueda hacer una clara convicción de los hechos, entonces el procedimiento entra en la etapa de decisión o resolución, la cual deberá ser dictada dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes después de cerrada la instrucción (conclusión de la audiencia), y notificarla dentro de un plazo no mayor de diez días hábiles siguientes al interesado, y a su jefe inmediato, al representante que hubiese sido designado por la dependencia, y al titular de la misma. Así, encontramos el fundamento en la LFRASP donde dice:

Artículo 21. La Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este capítulo mediante el siguiente procedimiento:

[...]

III.- Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaria, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades.

Cabe mencionar que dentro del procedimiento, el servidor público que sea el presunto responsable podrá confesar su responsabilidad por el incumplimiento de sus obligaciones funcionariales, pues la Ley contempla un procedimiento sumario, con reducción de la sanción económica a dos tercios como se muestra:

Artículo 31.

Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.

Consideramos que esta opción que da la ley es trascendental en los casos de servidores públicos que suelen ser honestos pero que incumplieron en sus obligaciones por causas contrarias a su voluntad; y por tanto, de esta manera la ley les recompensa su honestidad mediante este artículo. Ya que la honestidad, como uno de los valores a que aspiramos todos los mexicanos, debe ser primordial en el comportamiento diario de todo ser humano.

Por último tenemos la etapa de ejecución dentro del procedimiento sancionatorio, misma que se inicia con el acto de notificación de la resolución, puesto que sin ésta, la resolución carecería de trascendencia jurídica, debido a que “para que el acto pueda surtir sus efectos requiere que además de válido, sea eficaz, lo cual se produce por la participación de conocimiento al interesado, a través de la notificación.”⁶²

En este tenor, de acuerdo a la Ley, es necesario levantar actas de todas las diligencias que se practiquen, así como las resoluciones deberán constar por escrito y se llevará registro de las mismas.

Asimismo, resulta conveniente señalar a grandes rasgos los tipos de sanciones en los que puede incurrir el servidor público de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para así poder valorar la eficacia de las mismas en la realidad que vivimos.

Así encontramos las siguientes sanciones: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal, mismas que se abundaran en el siguiente punto.

⁶² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Elementos de Derechos Administrativo, 2° Curso, Ed. Limusa, México, 1989, p. 176.

Finalmente, es importante señalar artículo 17 Bis del multicitado ordenamiento jurídico faculta a la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, para abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido

En conclusión, el procedimiento disciplinario como todo procedimiento debe ser integrado y llevado de manera adecuada, esto es, respetando la Ley en cada una de las partes del procedimiento y, sobre todo, los derechos de las personas, para que se pueda tener un resultado adecuado ya sea sancionando al servidor público cuando se demuestre su responsabilidad o absolviéndolo cuando no incurrió en responsabilidad.

4.4 Sanciones

En términos generales a la sanción se le considera como una pena o castigo normativamente establecido que debe aplicarse a quien no cumple con una obligación legal.

La sanción es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mando legal.

De lo anterior podemos decir, que cuando el obligado en una relación jurídica no cumple, se va a generar la sanción como una consecuencia del deber jurídico incumplido.

Respecto de la naturaleza de las sanciones, se puede ver en relación al órgano competente para su aplicación, que distingue entre las sanciones judiciales y administrativas; por su contenido, que las agrupa en pecuniarias, privativas de la libertad y restrictivas de otros derechos; así también pueden ser de la obligación infringida que las señala como civiles, penales, administrativas y laborales.

Así también, se dice que de acuerdo a los efectos que produce las sanciones pueden ser correctivas, expulsivas y represivas, entendiéndose por las primeras la amonestación, la multa, postergación del ascenso, el traslado, la retrogradación en el escalafón, la suspensión del cargo y la suspensión del sueldo; expulsivas la cesantía o remoción y la exoneración o destitución y finalmente como represiva al arresto.

En el caso de las sanciones disciplinarias, es de señalarse que primeramente se puede imponer a un servidor público una sanción correctiva como la amonestación, pero cuando esta no resulte eficaz, la autoridad sancionadora se vería en la imperiosa necesidad de aplicar una pena expulsiva como la destitución o inhabilitación, esta última significaría la restricción de la esfera de derechos del infractor, por lo que se debe analizar detenidamente en qué casos es procedente su imposición.

En relación a la determinación de responsabilidades administrativas, las sanciones tienen como finalidad la reparación del daño y la restricción de la esfera de derechos del infractor, toda vez que el supuesto por el que es sometido a un procedimiento disciplinario, es un derecho consumado, mismo que no es posible que se pida el cumplimiento forzoso.

Los estudiosos del derecho han expresado diversas concepciones respecto de las sanciones administrativas, de las cuales resulta importante mencionar que Otto Mayer, dice que las sanciones en análisis se explican en virtud de que la relación del servicio del derecho público implica una fidelidad y cualquier contravención, no es simplemente un desorden, sino que ese hecho lleva a considerar que el servidor público no está conforme con el servicio que desempeña, lo cual no es conveniente para el buen funcionamiento del Estado, por lo tanto reacciona en contra de la persona, imponiéndole así una pena.

Así pues, esta responsabilidad puede en unos casos traer como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta.

Se puede ver que el primer autor se enfoca principalmente al compromiso que los servidores públicos tienen con respecto al puesto, cargo o comisión que desempeñan; el segundo, visualiza las consecuencias restrictivas de derechos que pudiera conllevar cometer una falta y ser sancionado por ella; ambos aspectos son de gran importancia y conjugados nos permiten conocer el origen de la sanción disciplinaria.

Por su parte, y con base en lo descrito anteriormente, el Diccionario Jurídico Mexicano, establece que la sanción administrativa va a ser “el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la Ley Administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito que es la oposición de un ordenamiento jurídico administrativo”.⁶³

⁶³ Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, 11ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998, Tomo II, pág. 2872.

Sería entonces la consecuencia jurídica del daño que el infractor causa al cometer la infracción, ya sea a la administración, a la colectividad, a los individuos o al interés general, va a ser castigado, con una sanción administrativa.

Podemos decir que debe existir alguien que sea el indicado para aplicar las sanciones contempladas en la ley al momento en que se comete una infracción, a efecto de que el establecimiento de las sanciones no sea letra muerta o en su caso, que esa decisión de imponer una sanción a un individuo sea la justa.

La sanción administrativa va a cumplir en la Ley en la práctica distintos objetivos, los cuales pueden ser preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo, predominando la idea de castigo o de pena que se impone al infractor. El Estado en una de sus funciones tiene un propósito, el de castigar al infractor de la Ley Administrativa que no la obedece o bien que no la cumple, la finalidad de que se imponga una sanción es frenar las prácticas infractoras que dañan gravemente al interés colectivo, por tanto, se puede decir que su labor sería preventiva, es decir, crear mecanismos eficaces que vayan cerrando las puertas a aquellos servidores públicos que pretendan incumplir con su función.

Para Miguel Acosta Romero: “la sanción administrativa, en términos generales, puede definirse como el castigo que aplica la sociedad a través del Derecho, a las violaciones de los ordenamientos administrativos pretendiéndose por medio de ésta, asegurar el cumplimiento de los deberes que tienen los ciudadanos con respecto a la sociedad”.⁶⁴

Es así que es Estado va a contar con las vías coactivas administrativas necesarias para que una sanción se encamine el cumplimiento de lo

⁶⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, D. F., 1993, 10ª edición, p. 955.

ordenado contra la voluntad del obligado a ello, actualizando el deber jurídico impuesto.

Ahora bien, las sanciones administrativas, pueden ir desde las nulidades de los actos, la suspensión, la amonestación, el cese, la clausura, la revocación de las concesiones, la multa e incluso la privación de la libertad, sin que esta última pueda exceder de 36 horas, o en su caso, la sanción será pecuniaria, pero en el caso que aquella no se pague por el infractor se permutará por arresto.

CARACTERÍSTICAS

Las sanciones administrativas tienen características muy distintivas de las sanciones que se pueden imponer en otras materias, que evidentemente no son disciplinarias, una de ellas y de gran relevancia es que una sanción de este tipo solo puede imponerse a aquella persona que revista el carácter de servidor público, ya sea que cuente con nombramiento, designación o contrato, o bien que con motivo de su actividad maneja o aplique recursos públicos federales, lo anterior, preceptuado en el artículo dos de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; con ésta última categoría se advierte que no es necesario que exista subordinación del sujeto pasivo hacia el órgano que aplique la sanción; sin embargo, desde mi parecer no es válida, pues se pierde el sentido esencial de la ley de la materia, aunado a que difícilmente se podrá prevenir el mal manejo de recursos económicos o llegar a reforzar los valores fundamentales con los que se debe prestar un servicio público.

En el momento en que la autoridad administrativa impone una sanción disciplinaria, se puede dar al caso, que por la conducta que se trate, ésta pueda constituir la comisión de un ilícito, lo cual no significa que la autoridad administrativa este imposibilitada para imponer la pena correspondiente; asimismo, en el ámbito laboral la presunta conducta irregular puede ser susceptible de sanción.

De lo anterior, se advierte que una sola conducta puede causar efectos en diversas ramas del Derecho, que de ello las autoridades competentes pueden imponer al infractor la sanción correspondiente, sin que con ello se vaya en contra del principio de que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, pues como ya se vio, se trata de diferentes autoridades.

TIPOS DE SANCIONES

Existen varios tipos de sanciones, las cuales pueden ser, como ya lo hemos señalado, preventivas, correctivas, restrictivas, entre otras, al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos contempla como sanciones administrativas las siguientes:

Artículo 13:

Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II. Suspensión;
- III. Destitución del puesto;
- IV. Sanción económica e;
- V. Inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público [...]

Anterior precepto en el que la ley no señala primicia para su imposición, por lo que se deja al libre albedrío de la autoridad administrativa su determinación, para la imposición de cualesquiera de ellas o varias a la vez.

AMONESTACIÓN

Como se desprende del artículo 13 de la Ley Federal Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su fracción I, establece la Amonestación privada o pública, como sanciones disciplinarias por la comisión de faltas administrativas.

En efecto, la Amonestación ha sido considerada como sanción correctiva disciplinaria en materia de responsabilidad administrativa, que se impone con el propósito de prevenir a los autores de las faltas de disciplina para que se abstengan de la realización de conductas contrarias al desarrollo del procedimiento.

Así pues, cabe mencionar que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se contempló la sanción de Apercibimiento público ni privado, la cual contemplaba la anterior ley, considerando que se da esto, pues en ninguna de las partes del ordenamiento legal se definía el concepto, ni el contenido, ni la finalidad de la misma, por lo que es obvio que el legislador ya la vio como obsoleta.

La amonestación, en cualquiera de sus dos formas privada o pública, nuestro Código Penal Federal la vislumbra de la siguiente forma:

Artículo 42:

La amonestación consiste: en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiera. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al juez [...]

Como se desprende del artículo anterior, el fin o propósito de la amonestación es hacer conciencia en el infractor de su conducta ilícita, de que en caso de volverla a realizar se le considerará como reincidente, y si reincide se aplicará una sanción de mayor trascendencia.

Esta sanción como ya se dijo puede ejecutarse ya sea de manera privada o pública, en el primero de los casos, el servidor público es citado por su superior jerárquico, quien en los términos en los que sea dictada la resolución, procede a advertir al servidor público que en el supuesto de que reincida en la conducta por la cual se le sanciona, se le impondrá una

sanción más grave; por lo que respecta al segundo supuesto esta forma representa un daño a la imagen del servidor público sancionado, como consecuencia de su conducta contraria a la ley, toda vez que la ejecución de la sanción se realiza en un acto público, en el que están presentes los servidores públicos que laboran en el área de que se traten y conviven a diario con el infractor, lo que repercute en la reputación, sin embargo, y ante la responsabilidad que tenga de sus actos, tendrá la difícil tarea de afrontar ese momento que pudiera ser bochornoso.

SUSPENSIÓN

En relación a este tipo de sanción, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos hace referencia a la suspensión como sanción por la comisión de infracciones disciplinarias y a la suspensión temporal, como medida dentro del procedimiento administrativo y que tiene la finalidad de facilitar el desarrollo del mismo, por lo que debemos diferenciar entre estas dos figuras, ya que la finalidad y efectos son diferentes.

De acuerdo a lo preceptuado en la fracción II del artículo 13 y fracción II del 16 de la Ley que se analiza, la suspensión es una sanción por la comisión de faltas administrativas disciplinarias, la cual se impone al infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año.

Por otra parte, la suspensión temporal que se menciona como una medida dentro del procedimiento disciplinario, cuando a criterio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público se le debe restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejó de percibir por la medida impuesta, todo ello de conformidad a lo dispuesto por la fracción V del artículo 21 de la Ley en la materia.

Consideramos que el hecho de que al servidor público se le suspenda del empleo, cargo o comisión que desempeñe, significa que con su conducta irregular causó algún daño o perjuicio al servicio que presta, motivo por el cual es necesario que sea separado por un tiempo de sus funciones y en ese lapso tenga la oportunidad de reflexionar sobre su conducta y que con su regreso tenga la firme convicción de no incurrir en falta igual o semejante.

En la anterior hipótesis, al servidor le es suspendido el cobro de sus percepciones y demás prestaciones de las que goza con motivo de su nombramiento, designación o contrato, reanudándose el pago de las mismas una vez que ha cesado la suspensión.

Ahora bien, en el caso de que se le suspenda provisionalmente, ya que la autoridad administrativa considere que así conviene para continuación de las investigaciones o se ponga en riesgo el servicio que se presta, lo cual no prejuzga de ninguna manera que exista alguna responsabilidad administrativa, ciertamente esta acción trae consigo que el servidor público presunto responsable deje de percibir su salario; si se llegase a determinar que el servidor público no es responsable de la conducta que se le imputa, cesará la suspensión y se le restituye e el goce de sus derechos, además de que le son cubiertas las percepciones que dejó de recibir durante el tiempo que se halló suspendido.

En el punto antes mencionado, aun y cuando la ley prevé una solución para el caso de que se concluya que el servidor público no fue responsable de infracción alguna, y que debe cesar la suspensión temporal, es recomendable que la autoridad administrativa evalúe detenidamente que tan conveniente es que el servidor público sea retirado de sus funciones provisionalmente y deje de percibir salario alguno, pues posiblemente este último intente alguna acción legal en el ámbito laboral, que en algunas ocasiones tiene resultados que van en perjuicio del erario federal; sin embargo, hay casos en los que es indudable que debería darse la suspensión temporal, considerando que estos deben darse cuando se

encuentre en peligro la colectividad; por ejemplo, cuando un docente presuntamente haya llevado a cabo actos impropios, que pudieran resultar posiblemente en una conducta ilícita, que constituyan el delito de violación o abuso sexual, hecho respecto del cual no sería idóneo que el profesor continuara a cargo del cuidado y educación de alumnos.

DESTITUCIÓN

Rafael de Pina expone que la destitución es la “Separación del cargo o empleo impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente con fundamento legal y mediante procedimiento establecido”.⁶⁵

El jurista José Barragán Barragán manifiesta que la destitución es “la separación de una persona del cargo que desempeñaba”.⁶⁶

De las anteriores definiciones se desprende que la destitución es la separación del cargo de una persona, en forma de expulsión, como consecuencia, es un castigo, toda vez de que su conducta puede ser peligrosa a los intereses de la Administración Pública, pero sobre el particular cabe resaltar la acertada definición del maestro Rafael de Pina, en el sentido de que antes de aplicar esta sanción disciplinaria se tiene que respetar las garantías de audiencia y legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo a la ley de la materia, la sanción en comento es impuesta por la autoridad administrativa y ejecutada por el titular de la dependencia o entidad, para la cual es necesario que para que surta efectos la misma, se debe instrumentar el acta correspondiente, en donde se haga constar que en vista de la resolución pronunciada por la autoridad sancionadora el servidor

⁶⁵ DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, vigésimo tercera edición, Ed. Porrúa, México, D. F., 1996, p. 234.

⁶⁶ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, México, D. F., 1990, Tomo III, p. 137.

público es destituido del empleo, cargo o comisión que desempeñaba, a partir de ese momento el servidor público está destituido de sus funciones.

En este sentido la sanción de destitución es ampliamente discutida, pues se dice que lesiona los derechos de trabajadores, quienes en su momento hacen valer que la única instancia para determinar la conclusión de una relación laboral es la autoridad jurisdiccional en dicha materia, pues los trabajadores no pueden quedar desprotegidos de lo que establecen las leyes de esa naturaleza.

SANCIÓN ECONÓMICA

Esta es definida como el castigo da carácter pecuniario que se deriva por una acción u omisión por parte del servidor público, por haber cometido una falta administrativa de las contempladas por el artículo 8 de la ley de la materia y que con ella causó un daño económico u obtuvo un beneficio.

Para la aplicación de la sanción en comento, encontramos su fundamento ubicado en los artículos 113 Constitucional, 13 fracción IV, 15 y 16 fracción IV de la ley que se analiza; de los mismos preceptos se desprende que la aplicación de las sanciones económicas tiene como presupuesto fundamental que con el hecho ilícito se causó un daño o perjuicio; o que se obtuvo un beneficio con esa conducta, por lo que el artículo 15 establece que el monto de la sanción económica impuesta se actualizara, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación.

Asimismo, conforme a las diferentes fracciones del artículo 14 de la ley en comento, las sanciones disciplinarias se imponen tomando en cuenta las circunstancias particulares en que se cometió la infracción y las características personales del infractor; como son: la gravedad de la responsabilidad, circunstancias socioeconómicas del servidor público, nivel jerárquico, el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del

incumplimiento de obligaciones, la reincidencia, las condiciones externas y los medios de ejecución.

Igualmente, es de notar que las sanciones económicas adquieren el carácter de créditos fiscales, los cuales se hacen efectivos mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución, ello en los términos del último párrafo del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

INHABILITACIÓN

El presente concepto, se puede definir como el impedimento para ejercer un cargo, comisión o empleo en la Administración Pública Federal por haber cometido una falta administrativa de las contempladas en las diversas fracciones del artículo 8 de la ley de la materia.

Para el maestro Juan Palomar de Miguel, la inhabilitación es la “prohibición para desempeñar determinados empleos y funciones, así como ejercitar ciertos derechos”.⁶⁷

Asimismo, el jurista Eduardo Pallares define a la figura en comento como “la persona que no puede desempeñar un cargo o función pública o la que es incapaz de hacer o recibir alguna cosa”.⁶⁸

Así pues, se puede decir que la inhabilitación es una prohibición o impedimento cuya consecuencia es privar al individuo del cargo, comisión o empleo pero en forma temporal.

⁶⁷ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario de Derecho Procesal, segunda edición, Ed. Porrúa, México, 1993, p. 719.

⁶⁸ PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal, decimonovena edición, Ed. Porrúa, México, 1990, p. 416.

Para la imposición de la sanción de referencia, la autoridad sancionadora se tiene que fundar en los artículos 113 Constitucional y 13 fracción V, y párrafo subsecuente así como en el 16 fracción III de la ley en estudio; en el cual se establece que la inhabilitación se impone por la autoridad administrativa y ejecutada en los términos de la resolución dictada.

4.5 Criterios para graduar o calificar la gravedad de las infracciones

Habiendo mencionado los diversos tipos de sanciones que impone la autoridad administrativa a aquellos servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones hayan realizado alguna conducta contraria a las disposiciones legales que regulan su actuar, es de señalarse que la autoridad sancionadora debe ser muy cuidadosa al momento de dictar su resolución y por consiguiente imponer una sanción al infractor.

Las autoridades sancionadoras cuentan con una serie de criterios que les sirven para calificar la gravedad de las conductas y las infracciones administrativas a fin de imponer las sanciones económicas correspondientes, entre los que se encuentra la gravedad de la falta, la conveniencia de erradicar de la práctica administrativa ese tipo de conducta, las condiciones sociales y económicas del infractor, su sitio en la jerarquía administrativa, sus antecedentes, su antigüedad, las circunstancias externas y los medios de que se sirvió para la consumación de la irregularidad administrativa, la reincidencia (haber sido sancionado con anterioridad) y las ventajas económicas derivadas de la conducta infractora.

La reparación del daño o perjuicio causado puede dar lugar a que el castigo de la conducta pase a un segundo plano o se desvanezca ante la recuperación del importe monetario que dio origen y contenido a la infracción. El reintegro de lo ganado indebida e ilegalmente es importante pero en esencia no tanto como el acto disciplinante, el que exhibe ante los demás la mala conducta, el que ejemplifica e inhibe conductas futuras de la misma naturaleza. De tal manera que convendría al servidor público calcular

ingresos mayores a lo que tenga que reintegrar cuando sea considerado responsable para hacer provechosa la práctica desleal y deshonestas con la administración pública, estimulando su ejercicio antes que su erradicación.

Si bien la ley ha determinado expresamente que estos criterios sirven para calificar las infracciones administrativas merecedoras de sanción económica, su sentido de los mismos puede ser empleados para la imposición de las demás sanciones, incluyendo el último que tiene una connotación eminentemente económica.

CAPITULO 5

5. NECESIDAD DE REGULAR LA INTEGRACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES EN EL ÁREA DE QUEJAS.

5.1 Función del Área de Quejas en los Órganos Internos de Control.

La atención ciudadana es entendida como sinónimo de tramitar las peticiones y más específicamente, las quejas y denuncias que presente la ciudadanía. Al amparo del artículo 8° constitucional que lo consagró como una garantía individual, los funcionarios y empleados públicos están obligados a respetar el ejercicio del derecho de petición, a condición de que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y a toda petición debe corresponder un acuerdo escrito de la autoridad a la que se hubiera dirigido, la cual tiene que hacerlo del conocimiento del peticionario en breve término.

Se reconoce a la ciudadanía el derecho de pedir a la autoridad que atienda sus sugerencias, solicitudes y planteamientos en general; los que engloban probables quejas o denuncias sobre servidores públicos.

En este tenor, corresponde a la Secretaría de la Función Pública orientar, atender y responder las quejas, denuncias y peticiones ciudadanas presentadas ante la administración pública federal, con excepción de aquellas dirigidas a los organismos públicos que por su propia naturaleza son autónomos, como el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, el INFONAVIT, entre otros.

Esta tarea es realizada a través de los titulares de las áreas de quejas de los Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal, así como en las Supervisorías Regionales con sede en Baja California, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y el Distrito Federal, cuyas circunscripciones abarcan varios estados y cubren toda la república.

Sus principales funciones reglamentarias consisten en asegurar la atención de las peticiones que presenta la ciudadanía, así como verificar la calidad de los trámites y servicios públicos federales.⁶⁹

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública prevé la facultad del titular del Área de Quejas para llevar a cabo las investigaciones de las presuntas irregularidades administrativas cometidas por un servidor público, para efectos de su integración, así como emitir el acuerdo que de dicha investigación se determine, al establecer:

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública

ARTÍCULO 80.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

[...]

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

- 1.** Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y emitir el acuerdo de archivo por falta de elementos o de turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;
- 2.** Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y

⁶⁹ Cfr. ARELLANO Xavier, Documentos de Trabajo de Atención Ciudadana; El Enfoque Actual de la Atención Ciudadana (Documento 1), Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Políticas y Programas, Secretaría de la Función Pública. México, 2005, p. 4.

servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;

3. Captar, asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;

4. Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;

5. Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias, las entidades o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;

6. Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;

7. Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera y sustanciar su desahogo conforme a las disposiciones que resulten aplicables;

8. Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;

9. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

10. Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

No obstante, es claro en facultar a los Titulares de las Áreas de Quejas, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, dicho ordenamiento jurídico carece de cimientos para generar las líneas de investigación que se ha de seguir para determinar la irregularidad o irregularidades de las que se ocupen, o cuándo se deberán seguir las mismas y cuándo no, por parte de los Titulares, situación que resulta de gran trascendencia, pues esta parte la que fundamenta y limita el Procedimiento Administrativo de Responsabilidad ante el Área de Responsabilidades.

5.2. Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana

En 1982 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con objeto de establecer un mecanismo único, sistemático y global sobre las funciones de control del ejercicio de los recursos públicos; atención y resolución de quejas, denuncias inconformidades; registro y análisis de la evolución de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos; aplicación de sanciones administrativas; promoción de la eficiencia en la operación gubernamental; evaluación de la gestión pública; y, promoción de la modernización de la empresa pública, que en su conjunto fortalecen el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, del cual los Órganos Internos de Control constituyen una instancia importante. Fue a partir de esa fecha cuando la Secretaría de la Contraloría General de la Federación realiza el primer esfuerzo tendiente a reorientar las funciones de control y auditoría en la Administración Pública Federal, iniciando el proceso normativo para crear las condiciones que permitieran a

los Órganos Internos de Control efectuar sus acciones de manera integral y articulada.⁷⁰

Cuando en 1996⁷¹ las Contralorías pasaron a ser parte de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Dirección General de Atención Ciudadana se convirtió en la unidad administrativa responsable de normar la recepción, atención, respuesta y seguimiento a las peticiones ciudadanas en los Órganos Internos de Control con los que se contaba en ese entonces, de tal suerte que su instrumentación desembocó en la aplicación de criterios jurídicos diferentes en cada Órgano Interno de Control: una denuncia podía ser investigada y conducir a una inhabilitación, mientras que en otra Contraloría –por la misma irregularidad- el servidor público podía recibir una amonestación privada como sanción.⁷²

Por tal situación, y a falta de señalamiento específico dentro de las funciones de los Titulares de las Áreas de Quejas que se establecen en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, se pretendió mediar la manera en que deben atenderse las peticiones ciudadanas en las diversas dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, por lo que se creó el instrumento denominado Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana; este instrumento incorporó el enfoque de proceso, y trató de estructurados conforme a ello, contemplando un capítulo específico sobre la investigación, buscándose la concordancia que pudiese tener dicho proceso con el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana.

⁷⁰ BOLETÍN A, CARÁCTER Y OBLIGATORIEDAD DE LAS NORMAS Y LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL, SECODAM, P. 1.

⁷¹ En el Diario Oficial de la Federación (24-Dic-1996) se publicaron las reformas a tres leyes, que facultaron a la SECODAM para nombrar y remover libremente a los Contralores y a los Titulares de las áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades de los Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal.

⁷² *Op. Cit*, p. 14.

La validez de aplicación que reviste a los Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana, se encuentra en el oficio SP/100/0803/2003, de fecha 13 de noviembre de 2003, suscrito por el entonces Secretario de la Función Pública, en el cual hace del conocimiento a los Titulares de los Órganos Internos de Control en las Dependencias y Entidades en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República que la observancia de dichos lineamientos es obligatoria, ya que estos Órganos Administrativos se definen como: "Unidades de apoyo a la función directiva de una Dependencia, Órgano Desconcentrado o Entidad de la Administración Pública Federal, que revisan y evalúan el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y de efectividad con que se alcanzan las metas y objetivos, de acuerdo con las normas y lineamientos expedidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con la necesaria independencia sobre el desarrollo de acciones que por su naturaleza sean sujetas a revisión, por lo que no deben ejercer funciones operativas".⁷³

Es en los Órganos de Gobierno, Titulares de Dependencias y Entidades y otros niveles de decisión en quienes descansa la responsabilidad de establecer aquellos sistemas de control interno necesarios para el manejo de recursos y cumplimiento de metas y objetivos, así como adoptar las medidas necesarias para corregir deficiencias y desviaciones detectadas por las diversas instancias de control.

En inteligencia de lo anterior, la observancia de las normas, lineamientos y otras disposiciones, pretende dar uniformidad en tareas de control y auditoría para elevar niveles de calidad en la Administración Pública Federal, por lo que los procedimientos sugeridos y las recomendaciones de índole práctico que se detallan en los boletines constituyen el marco normativo

⁷³ BOLETÍN A, CARÁCTER Y OBLIGATORIEDAD DE LAS NORMAS Y LINEAMIENTOS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL, SECODAM, P. 5.

aplicable a los Órganos Internos de Control con respecto a la forma de llevar a cabo las bases del trabajo, de obtener la evidencia suficiente y competente y en general de realizarlo satisfactoria y profesionalmente.

Atendiendo a lo anterior, a lo largo del tiempo se han creado mecanismos de verificación por parte de la Secretaría de la Función Pública, entre los cuales se encuentran las visitadurías, usuarios simulados, etc, mismos que encuentran su fundamento en el propio Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

5.3 Problemática de aplicación

El esfuerzo que se ha realizado en México para respaldar normativa y estructuralmente las políticas públicas que pretenden convertir en realidad los propósitos de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones ha sido relevante, basta para reconocerlo, recapacitar en las modificaciones constitucionales realizadas, en la creación de una Secretaría de Estado ad hoc para conocer y sancionar los actos que impliquen responsabilidad administrativa de los servidores públicos , en la emisión de un Código de Ética para éstos, y en la creación de contralorías internas y unidades de quejas en el gran número de entidades y dependencias existentes en la Administración Pública Federal.⁷⁴

En otro tenor, como se dijo antes, no se aludió a ninguna evidencia empírica que apuntara a sustentar la ineficacia de un sistema que se apoya en la misma estructura administrativa para realizar tanto la investigación de las faltas administrativas que sean denunciadas, como para aplicar las sanciones si éstas fueran procedentes; en todo caso, no parece muy sólido el argumento que fue empleado en la iniciativa, en el sentido de que el sistema mejorará cuando se atribuya a otro órgano formalmente

⁷⁴ Ver el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

administrativo pero materialmente jurisdiccional, la facultad de juzgar sobre las presuntas faltas y en su caso sancionar al servidor público que las hubiere cometido.

La cultura política que predominó por décadas, de corte vertical y autoritario, terminó permeando también la estructura de las organizaciones públicas, con características como una marcada asimetría entre los servidores públicos y la ciudadanía en la prestación de trámites y servicios. Por una larga tradición administrativa, los primeros prácticamente definirían todas las reglas del juego (horarios de atención de servicios, requisitos, procedimientos, lugares y condiciones de atención, entre otros) y los segundos debían sujetarse a ellas, sin posibilidades de hacer valer su voz de manera efectiva; un enfoque hacia el cumplimiento de la gestión que casi no tomaba en cuenta las expectativas ni la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la sociedad. Esta orientación se traducía en apatía y falta de compromiso de muchos servidores públicos hacia el involucramiento de los programas gubernamentales; estructura organizacional poco flexible y dividida por funciones, lo que dificulta brindar el trámite o servicio de forma integral.

Las debilidades del marco normativo e institucional fueron abriendo espacios a la corrupción y a la impunidad en la esfera gubernamental y terminaron por minar la vigencia del estado de derecho, socavando la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana.

Para mejorar la calidad de la gestión pública se requiere instrumentar normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de los servicios bajo su responsabilidad, así como asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a las actividades de las instituciones de gobierno, la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad, situación que se detallará más adelante.

Desde un ángulo diferente, reitero que resulta contrario a la evolución que ha observado la justicia administrativa tanto en nuestro país como en aquellos Estados que no siguen el sistema judicial para juzgar sobre la legalidad de los actos de la administración, el precaverse de que los tribunales de lo contencioso administrativo pasen de ser de mera anulación, a tener la facultad de ejecutar y hacer cumplir sus fallos, esto es, a ser de plena jurisdicción; debiendo advertirse que en todo caso, no hace efectiva su resistencia, ya que el nuevo tribunal de lo contencioso administrativo que dice en su exposición de motivos que debe crearse, será de todas formas de plena jurisdicción.

En relación a esto y como consecuencia de que no se regule la integración de las investigaciones se presenta la disparidad en cuanto a los criterios jurídicos seguidos por los titulares de las áreas de quejas en temas específicos: la supletoriedad de la ley, la radicación de las denuncias, el tratamiento de las anónimas y el conflicto de competencias, entre otros, reforzando esta idea, tenemos la siguiente jurisprudencia:

Apéndice, sexta época

Volúmen IV

Tercera parte, p 120

Amparo en revisión 6489/55

Facultades discrecionales. Su control en el amparo.

El ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del art 16 de la Constitución federal, en cuanto este precepto impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar los actos que puedan traducirse en molestias a la posesión y los derechos de los particulares. Aunque dicho ejercicio implica un juicio subjetivo del autor del acto que no puede ni debe sustituirse por el criterio del juez, sí está sujeto al control de este último, por lo menos cuando el juicio subjetivo no es racional, sino arbitrario y caprichoso, y cuando es enteramente injusto o contrario a la equidad; y

puede añadirse que dicho control es procedente cuando en el aludido juicio no se hayan tomado en cuenta las circunstancias de hecho o sean alteradas injustificadamente, así como en los casos en que el razonamiento sea lógico o contrario a los presupuestos (sic) generales del derecho.

El primer diagnóstico sobre la realidad de la integración de las investigaciones en los Órganos Internos de Control mostró la disparidad de criterios, las contradicciones existentes, la resistencia a registrar sus actuaciones en los sistemas informáticos y el peso de las prácticas administrativas con visión cortoplacista. Una situación importante fue detectada: las Áreas de Quejas en los Órgano Interno de Control podían explicar detalladamente sus actividades, pero generalmente no eran capaces de ver las repercusiones de su actuación en el todo. Este hecho evidenciaba la ausencia de una visión de proceso, que iniciaba con la captación de una queja o denuncia y concluía con una resolución, pasando por variadas etapas no siempre concatenadas. No había consciencia de que por omitir un dato o por no fundamentar ni motivar una actuación, ello repercutiría después en más tiempo, mayores costos y pobres resultados.⁷⁵

De igual forma, la discrecionalidad ha venido siendo controlada mediante los elementos reglados del acto administrativo (potestad, competencia, fin), y otras técnicas alternas tales como el control de los hechos determinantes (motivo), la distinción entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados y los principios generales del derecho. En nuestro ordenamiento jurídico administrativo, se configura una serie de límites expresos e implícitos para encauzar el ejercicio de las potestades discrecionales dentro del bloque de la legalidad, tenemos así la razonabilidad ⁷⁶ conforme al cual en ningún caso se pueden realizar actuaciones contrarias a las reglas unívocas a los principios elementales de

⁷⁵ *Idem.* P. 18.

⁷⁶ Del vocablo "razonable" deriva del latín "*rationabilis*", adjetivo que significa arreglado, justo, conforme a razón, quiere decir que posee razón; el que piensa u obra de una manera que no puede censurarse, el que evidencia un juicio sano y normal.

justicia, lógica o conveniencia. Es así como tales reglas y principios metajurídicos integran el ordenamiento jurídico administrativo y la autoridad deberá controlar la conformidad o no de la actuación administrativa con tales parámetros de fiscalización.

5.4 Propuesta

La atención de quejas y denuncias, actualmente es un trámite administrativo más, ya que la petición ciudadana es un derecho más formal que efectivo, se propone buscar que las quejas y denuncias presentadas permitan prevenir y sancionar de manera efectiva conductas irregulares de los servidores públicos en la Administración Pública Federal, así como mejorar los trámites y servicios públicos federales que den origen a las mismas, fortaleciendo su efectividad.

Es imperante la necesidad de crear un instrumento jurídico a efecto determinar la manera en que se lleva a cabo la integración de las investigaciones por parte de los titulares de los Órganos Internos de Control en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, en el que se establezca de forma clara y precisa la gestión de los titulares del área de quejas, dirigido a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad, así como asegurar a la ciudadanía certidumbre en cuanto a la atención que se le proporciona a sus peticiones, en materia de quejas y denuncias, así como la calidad del servicios y un cambio de enfoque al servicio proporcionado por los Órganos Internos de Control, garantizando su profesionalización y honestidad.

Que el documento a realizar sea un rector con directrices para orientar el proceso y sus resultados, que establezca criterios y parámetros y contenga procedimientos específicos a seguir; así como para homologar la actuación de los Titulares de las Áreas de Quejas, concebir la atención ciudadana como proceso, unificar los criterios de recepción, clasificación y tratamiento

de las peticiones ciudadanas en la Administración Pública Federal y estandarizar su registro en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana.

En este tenor, la primer propuesta establece que para efecto de que el documento actualmente aplicado denominado Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana cuente con los elementos necesarios para ser efectivos, y con la fuerza jurídica necesaria, por lo que se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación, como lo establece el artículo 4 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo que a continuación se transcribe:

Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

Como consecuencia de lo anterior, su pertenencia actual y activa, será potencialmente capaz de regular todas las situaciones subsumibles en su supuesto de hecho que abarque, no olvidando establecer su eficacia idónea, para obtener como resultado el producir efectos jurídicos durante su vigencia, esto es que si el ordenamiento jurídico está vigente y resulta eficaz, todo sujeto al que esté dirigido, en este caso a todos los Titulares de las Áreas de Quejas y Titulares de los Órganos Internos de Control, en su caso, se encontrarán obligados a aplicarla, con lo que se satisface uno de los valores fundamentales a que debe tender todo ordenamiento jurídico, en concreto, el principio de seguridad jurídica.

La segunda propuesta, es que éstos Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana sean reforzados en cuanto a sus lagunas, ya que si bien contemplan de forma genérica los pasos a seguir dentro de las investigaciones practicadas en materia de responsabilidades administrativas, está se encuentra condicionada a determinados hechos, y no son del todo eficaces, ya que no se adecuan a la realidad social dentro de las Áreas de Quejas y sus funciones, que pretenden regir, al contener lagunas, tales como:

CAPÍTULO I

Aspectos generales de las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios

[...]

2. Atribuciones

[...]

2.2 Órganos Internos de Control

-Establecer medios de captación con la debida promoción, señalización y de fácil acceso al público, para que los interesados formulen y presenten sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios;

-Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer las sanciones aplicables en los términos de Ley, con excepción de las que conforme a la normatividad aplicable, deba conocer la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

-Proporcionar asesoría al interesado para la formulación de sus quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, informarle sobre los requisitos que deberá cubrir para su procedibilidad, así como el trámite que se dará a las mismas;

-Captar y clasificar las quejas, denuncias y peticiones sobre los trámites y servicios, a efecto de identificar las relacionadas con servidores públicos; de los seguimientos de irregularidad, sugerencias, solicitudes o reconocimientos relacionados con la calidad de los trámites y servicios gubernamentales, así como los reconocimientos al servidor público por el servicio prestado;

-Registrar en el Sistema Electrónico de Atención Ciudadana (SEAC) en un plazo no mayor de 2 días hábiles contados a partir del día siguiente de aquél en que se hubiera presentado o recibido la queja, denuncia o la petición sobre los trámites y servicios en los órganos internos de control, mediante la captura de los datos que requiere el SEAC;

[...]

Analizando el punto anterior, sobre las facultades de los Titulares, se observa que este no establece cómo deben presentarse las peticiones a efecto de que se cuente con los requisitos mínimos para poder establecer las líneas que se han de seguir para su tramitación, y poder realizar una investigación que logre el objetivo primordial, evitando así que se dé trámite a las peticiones sin fundamentos que solo engrosan las filas de expedientes generados en el Área de Quejas.

Ante esta situación, se presenta una problemática más, ya que al no contarse con un listado de requisitos mínimos indispensables para la tramitación de una petición, existe la disyuntiva sobre la aplicación de una ley supletoria, como lo es el Código Federal de Procedimientos, que realiza esos efectos para la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableciéndose de manera objetiva en dicha ley, sin embargo, tales Lineamientos no contemplan esta figura, no obstante las investigaciones que se hacen en materia de servidores públicos no se denominan un procedimiento como tal.

Por otra parte, en su siguiente apartado encontramos la *“facultad de investigar”*, para lo cual es omisa en señalar bajo qué condiciones y medios se podrán allegar de los elementos necesarios en tal o cual supuesto, y al

ser las investigaciones “*reservadas*” conforme a lo establecido en el artículo 14 por la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, los peticionarios no pueden saber sí se está realizando efectivamente una protección a sus bienes jurídicos tutelados, o en el caso de denuncias, al erario federal, por lo que se propone establecer dentro de este ordenamiento jurídico, un recurso para garantizar que la investigación se realizó efectivamente y conforme a derecho.

En otro punto, existe la facultad de clasificar las peticiones en dos grandes grupos, las que presumen irregularidades en el actuar de los servidores públicos, las cuales son quejas y denuncias; y las que establecen trámites y servicios, que son solicitudes, sugerencias, seguimientos de irregularidad y reconocimientos, mediando diferencias entre cada concepto, sin embargo, no existe un control real sobre las clasificaciones que realizan los Titulares de los Órganos Internos de Control, considerándose además necesario que para erradicar dicha situación, sea adicionado un capítulo específico por cada uno de los tipos de petición, y no solo en grupos, a efecto de que no sea tramitadas de forma genérica y se logre así un mejor tratamiento para cada una.

En este tenor, es de señalarse que los tiempos previstos por el instrumento jurídico en análisis, no se adecuan a la realidad que se vive en los Órganos Internos de Control, en específico en el Área de Quejas, ya que las cargas de trabajo, así como la falta de personal que cubra la demanda de las peticiones recibidas, entre otros factores, hacen virtualmente imposible que estos se cumplan, no previendo entre su texto sanción o consecuencia jurídica alguna para su observancia, por lo que se propone que sí se señalen términos, también se señalen sanciones, con el fin de evitar que estos no se cumplan.

Por último, se propone que para efecto de dar completa certeza jurídica y absoluto constreñimiento a la observancia de los Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana, por parte de los

Titulares de las Áreas de Quejas, sea adicionado al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y en específico al artículo 80, transcrito en párrafos anteriores, un apartado o fracción en la cual se instituya que estos Titulares deberán observar lo establecido por los supracitados Lineamientos.

CONCLUSIÓN

Primera.- La responsabilidad de los servidores públicos ha sido siempre motivo de preocupación en las sociedades políticas de todos los tiempos y México no es la excepción; concurren diversas referencias del sistema de responsabilidades que han regulado a la burocracia desde el derecho romano y los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo, hasta en disposiciones del derecho náhuatl, sin embargo, es durante la época colonial cuando hay una permanente preocupación por esta cuestión, evidenciada principalmente en las normas relativas al juicio de residencia, mismo que experimentó una continua evolución, presentándose con variadas modalidades. Así, puede concluirse que su finalidad consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiese terminado su cargo, hasta en tanto no se recibieran y resolvieran por un juez las quejas que, contra su desempeño, tuvieran los gobernados o el poder público.

Segunda.- En el México independiente se comenzó a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia, no obstante que hasta la segunda mitad del siglo XX fueron conservados algunos vestigios de éste. Por otra parte, cabe recordar que no obstante que las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos de manera no muy sistemática, la constante preocupación de la sociedad mexicana por establecer un régimen de responsabilidades era clara y evidente, cabe recordar que el constituyente de 1917 dedicó el título cuarto de la Carta Magna a “las responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y Territorios Federales”, mismo que fue abrogado por una ley publicada en diciembre de 1979, la cual, a su vez, fue suplida por la de 1982.

Posteriormente, el 13 de marzo de 2002, fue reformado el título cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos, al establecer el actual sistema de responsabilidades en sus artículos 108 a 114, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos, estableciéndose, con ello, un esquema legislativo que solamente hasta fechas recientes ha sido sustancialmente modificado.

Tercera.- Es un principio general del derecho que todo aquél que cause un daño a otro debe resarcirlo, esta obligación puede tener distinta naturaleza y sujetos a quienes se debe reparar dependiendo si se trata de una responsabilidad civil o penal; sin embargo, por la naturaleza y alcances que tiene el servicio público, la responsabilidad que tienen quienes se desempeñan en él es de tal envergadura que ha dado lugar a una forma de responsabilidad distinta a las tradicionales.

Así, la responsabilidad administrativa surge como consecuencia del actuar ilícito de un servidor público, diferenciando esa responsabilidad de las penales y civiles a que también está sujeto. Por un lado, la responsabilidad civil del servidor público se traduce en la obligación de reparar el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada, a diferencia de la penal, en la que responde frente a la sociedad representada por el Estado. De manera que un mismo hecho puede dar lugar a responsabilidad de distinto orden.

Por lo tanto, al hablar de responsabilidad administrativa sólo se hace referencia a la responsabilidad civil de las personas públicas. Conforme a esta idea, se considera que un servidor público debe responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes.

Cuarta.- La relación entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, pues como sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, es importante resaltar este aspecto

en la imposición de sanciones administrativas, pues se debe sustentar que no se incurre en la imposición de una doble sanción, aún y cuando éstas, tengan su origen en una misma conducta, ya que concurre su fundamento y sustento en legislación de distinta materia.

Quinta.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de **legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia** en el servicio público, por lo que se concluye que la existencia de sistemas de control y fiscalización de la Administración Pública es indispensable para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier régimen democrático.

Sexta.- Se puede hablar de una relación entre el Estado y el servidor público cuando la voluntad de éste se manifiesta como una 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, de ahí que lo importante sea diferenciar su actuación como elemento subjetivo del órgano, que tiene naturaleza oficial u orgánica o de la que tiene como particular, en ejercicio de sus personales derechos y obligaciones.

La actuación del empleado público en ejercicio de sus facultades sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado público, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe basarse en la manifestación del poder estatal, sin importar las condiciones o características de los sujetos que la realizan; lo que permite inferir que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

comisión en el sector público, además de su condición como gobernado tendrá un régimen especial como servidor público.

Séptima.- El procedimiento administrativo disciplinario, al realizar actos administrativos formales debe adecuarse a los procedimientos que las normas legales establecen, tal es el caso de los artículos 14 y 16 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues al ser autoridad administrativa quien lo lleva, conforme a las disposiciones y reglamentos internos de la propia Secretaría de la Función Pública, deberá cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y emitir sus actos con fundamentación y motivación.

De ahí que resulte esencialmente importante la etapa de investigación a cargo del Área de Quejas, pues para que las determinaciones que emanen en torno a decidir la procedencia o no, de iniciar procedimiento administrativo disciplinario, ineludiblemente deben estar revestidas de fundamentación y motivación lo cual solo se logra mediante la implementación de normas que regulen las facultades discrecionales de los Titulares de los Órgano Interno de Control; al ser así, se propone un instrumento jurídico que norme obligatoriamente la primera etapa en comento, y sobre todo que esté publicado en un órgano de difusión oficial, llámese Diario Oficial de la Federación, pues sólo así al momento de integrar una investigación, los presuntos responsables sabrán con certeza, en que se sustentó el acto de molestia por el cual se les reprocha la irregularidad administrativa que en su caso se impute.

Octava.- Las facultades de los Órganos Internos de Control para realizar la integración de investigaciones que se inician por la presunción de existencia de alguna irregularidad administrativa por parte de un servidor público; podría caer en un abuso de la discrecionalidad y posible arbitrariedad de sus Titulares, tanto en la clasificación de las peticiones ciudadanas, la determinación de las líneas de investigación, requisitos de procedencia o improcedencia, como la vinculación de la conducta con lo contemplado en el

artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resultando en la falta de seguridad jurídica y posible estado de indefensión del servidor público a quien se le instrumente el procedimiento disciplinario, razón por la cual es necesario un ordenamiento legal que delimite el actuar de dichos Titulares.

Novena.- Como fue abordado en el presente trabajo, anteriormente era en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que se encontraba regulado todo lo relativo a la responsabilidad administrativa; pero el pasado 13 de marzo de dos mil dos fue publicada la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Dicha Ley, derogó lo relativo a las responsabilidades administrativas que se encontraban establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pretende reglamentar, de acuerdo al texto de su artículo 1, el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

En ese contexto, se concluye que para que las resoluciones emitidas en los procedimientos administrativos disciplinarios adquieran mayor importancia, es indispensable tener la certeza de que en aquéllas se tutelan las garantías de seguridad jurídica, audiencia y legalidad, ¿y cómo se lograría ello? pues mediante la aplicación de un instrumento jurídico que regule las facultades de los Órganos Internos de Control para realizar la integración de investigaciones que se inician por la presunción de existencia de alguna irregularidad administrativa por parte de un servidor público, ya que con esto se evitaría que los elementos de cargo con los que se cuenten no devengan viciados por el abuso en la discrecionalidad aplicada en la etapa de investigación, pues resulta jurídicamente inadmisibles que las principales razones de radicar un asunto al Área de Responsabilidades provengan de la discrecionalidad y posible arbitrariedad de sus Titulares, tanto en la clasificación de las peticiones ciudadanas, la determinación de las líneas de investigación, requisitos de procedencia o improcedencia, así como la

vinculación de la conducta con lo contemplado en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, pues todo ello conlleva a un posible estado de indefensión del servidor público a quien se le instrumente el procedimiento disciplinario, razón por la cual, se insiste, es necesario un ordenamiento legal que delimite el actuar de dichos Titulares.

Décima.- Y más aún, en el caso de las autoridades administrativas instrumentadoras, incurrir en estas prácticas implica la posibilidad de que los tribunales revisores en sus sentencias les decreten la nulidad lisa y llana de las resoluciones que emitan, por no satisfacer enteramente los extremos que derivan de los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es decir, es insostenible que se tengan por probados los hechos constitutivos de una acción, a través de deducciones que no están reguladas y que por lo tanto se tildan de arbitrarias, en tanto que tampoco se le puede exigir a un servidor público probable responsable la carga de probar una imputación que no se encuentra legalmente comprobada mediante un procedimiento regulatorio.

Es por ello que la complejidad de nuestra vida moderna exige de la legislación mayor especificidad y mejores respuestas a los retos que enfrentamos. Las leyes deben atender reclamos sociales, pero no solamente eso, sino que deben atender reclamos jurídicos y prácticos. Demos entender, todos, que muchas veces, diferenciar es conveniente.

Décimo primera- Que para efecto de que el documento actualmente aplicado denominado Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana cuente con los elementos necesarios para ser efectivos, y con la fuerza jurídica necesario publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

La segunda propuesta, es que éstos Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana sean reforzados en cuanto a sus lagunas, ya que si bien contemplan de forma genérica los pasos a seguir dentro de las investigaciones practicadas en materia de responsabilidades administrativas, está se encuentra condicionada a determinados hechos, y no son del todo eficaces, ya que no se adecuan a la realidad social dentro de las Áreas de Quejas y sus funciones, que pretenden regir, al contener lagunas.

Por último, se propone que para efecto de dar completa certeza y absoluto constreñimiento a la observancia de los Lineamientos y Criterios Técnicos Operativos del Proceso de Atención Ciudadana, por parte de los Titulares de las Áreas de Quejas, sea adicionado al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, y en específico al artículo 80, un apartado o fracción en la cual se instituya que estos Titulares deberán observar lo establecido por los supracitados Lineamientos.

FUENTES CONSULTADAS

- 1.-ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, D. F., 1993, 10ª edición.
- 2.-APARICIO PÉREZ, Miguel, Textos Constitucionales, Ediciones Universitarias Barcelona (EUB), Barcelona, 1995.
- 3.-ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, Ed. Porrúa, México, 2004, 4ª edición.
- 4.-BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, México, D. F., 1990, Tomo III
- 5.-BARRAGÁN BARRAGÁN, José, El Juicio de Responsabilidad en la Constitución de 1824, UNAM, México, 1978.
- 6.-BARRAGÁN BARRAGÁN, José, Temas del Liberalismo Gaditano, UNAM, México, 1978.
- 7.-BIELSA, Rafael, Principios de Derecho Administrativo, Ed. De Palma, Buenos Aires, 1996.
- 8.-CÁRDENAS, Raúl F, Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México, 1982.
- 9.-CASTELLANOS GOUT, Milton Emilio, Del Estado de Derecho al Estado de Justicia, Ed. Porrúa y Universidad Autónoma de Baja California, México, 2004.
- 10.-CASTELLANOS TENA, Fernando, Lineamientos Elementales de Derecho Penal (Parte General), Ed. Porrúa, México, 1974, 8ª edición.

11.-DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luís Humberto, Elementos de Derechos Administrativo, 2º Curso , Ed. Limusa, México, 1989.

12.-DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 2011.

13.-DE PINA, Rafael, Diccionario de Derecho, Ed. Porrúa, México, 1981, 10ª edición.

14.-DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814.

15.-FLORES ÁVALOS, Elvia Lucía (Coordinadora), Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 43: La responsabilidad patrimonial objetiva y directa del Estado por daños causados a los bienes y derecho de los particulares en el Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

16.-GABINO FRAGA, Manuel, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2009, 47ª edición.

17.-GALEANA, Patricia, Compiladora, México y sus Constituciones (1999), F. C. E, México, 1999

18.-GARCÍA TORRES, Arturo, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2008.

19.-GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad, Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública, ver Presentación en INAP, La Responsabilidad Patrimonial del Estado, México, 2000.

20.-HANS, Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1960.

21.-HARO BÉLCHEZ, Guillermo, Vinculación de la Institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado con el Régimen de la Responsabilidad de los Servidores Públicos en La Responsabilidad patrimonial del Estado: Memoria del Seminario Internacional sobre la Responsabilidad Patrimonial del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2000.

22.-HENRÍQUEZ, J. de J, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, UNAM, México, 1978.

23.- HERRERA PÉREZ, AGUSTÍN, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Carsa, México, 1991.

24.-JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, Elementos para una Teoría de la Responsabilidad Pública, Ed. Porrúa, México, 2008.

25.-JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales, Ed. Porrúa, México, 2004, 2ª edición.

26.-KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho (trad. Roberto J. Vernengo), Ed. Porrúa, México, 2005, 14ª edición.

27.-MARGADANT, Guillermo, El Derecho Privado Romano como introducción a la Cultura Jurídica Contemporánea, Ed. Esfinge, México, 2000, 25ª edición.

28.-MÁRQUEZ, Daniel, Función Jurídica de Control de la Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

29.-MEDINA ALCOZ, Eduardo, La Responsabilidad Patrimonial por Acto Administrativo, Thomson Civitas, España, 2005.

30.-NIETO, Santiago y MEDINA PÉREZ, Yamile. Control Externo y Responsabilidad de los Servidores Públicos del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2005.

31.-ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 2007, 4ª edición.

32.-PALLARES, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal, Ed. Porrúa, México, 1990, 19ª edición.

33.-PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario de Derecho Procesal, Ed. Porrúa, México, 1993, 2ª edición.

34.-PIMENETEL CAVALCANTE COSTA, Zanier, La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en el ordenamiento jurídico español en Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (Coordinadores) Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, contratos y servicios públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

35.-Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2001, 22ª edición.

36.-RUIZ ESPARZA, Alberto Gándara, Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 2010, 2ª edición.

37.-SECRETARÍA DE LA FUNCION PUBLICA, Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

38.-SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política. Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas, Tomo II, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971.

39.-TONDOPÓ HERNÁNDEZ, Carlos Hugo, Algunas causas éticas de responsabilidad administrativa en el Sistema Jurisdiccional Federal, Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 7, Sección de Constitución, Legislación y Jurisprudencia: Comentarios y Reflexiones, 2006.

40.-TORRES HERRERA, Roberto, La responsabilidad civil como antecedente de la responsabilidad patrimonial directa y objetiva del Estado, *Experiencia mexicana* en DAMSKY, Isaac Augusto (Coordinador), Estudios sobre la responsabilidad del Estado en Argentina, Colombia y México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1998, Tomo II, 11ª edición.

41.-VIÑAS MEY, Carmelo, El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en la América Indiana, UNAM, México, 1993.

LEGISLACIÓN

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Ley de Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos.

3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

5.- Ley del Procedimiento Administrativo.

6.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

7.- Manual General de Organización de la Secretaría de la Función Pública.

OTRAS FUENTES

1.- BERMEJO VERA; José, Curso de Derecho Administrativo, Ed. Tecnos, Madrid, 1982, Tomo I

2.-SAYAGUÉS LASO; Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, 1959, Tomo I

3.- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1812, Ed. De la revista Universidad de México.

4.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (D.O.F. De 6 de noviembre de 2007)

5.- Lineamientos y Criterios Técnico Operativos del Proceso de Atención Ciudadana.

6.- Documento Básico de Atención Ciudadana.

7.- Modelo Integral de Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control.

8.- Manual de Procedimiento de Atención Ciudadana.

9.- Cuestionario en relación con las disposiciones seleccionadas por comité de expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción para ser analizadas en el marco de la primera ronda.

10.- Boletín A. Carácter y obligatoriedad de las normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, emitido por la Secretaría de la Función Pública.

12.- Sistema de Atención Directa a la Ciudadanía.