



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**“LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y SU
ADECUACIÓN ATENDIENDO A LA NATURALEZA DE LA
RESPONSABILIDAD Y SU EFECTIVA OBSERVANCIA”**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JESUS EDUARDO HEREDIA TORRES



ASESOR: MTRA. MARIA GRACIELA LEON LÓPEZ.

Netzahualcóyotl, México, a los 17 días del mes de octubre del año 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICO ESTE TRABAJO DE TESIS:

A DULCE: Al pasar de los años, las risas, los sueños los problemas, las dificultades, la familia, me has dado todo lo que incluso nunca soñé, después de todo eso y más, desde lo mas profundo de mi corazón solamente puedo decirte GRACIAS...TE AMO Y TE AMARE HASTA EL ULTIMO DE MIS DIAS.

A MIS HIJOS SANTIAGO Y MARIANA:

Son mi alma y mi corazón, hasta el día en que llegaron supe lo que es estar completo, todo lo que soy y quiero ser es para y por ustedes, ojala se sientan orgullosos de mi algún día, como yo lo estoy de ustedes desde el momento en que se crearon dentro de mama. LOS AMO CON TODO MI CORAZON.

c

A MI PADRE: Siempre has sido un hombre de pocas palabras, un Padre que habla con sus actos, eso es lo que eres, eres el ejemplo más grande que tengo para ser un hombre, y cada día lo intento; me ayudaste a cumplir mis sueños, aun a costa de sacrificar a veces los tuyos, cuán valiente eres, más que los superhéroes, más que el hombre de acero. Gracias Papá por dar todo de ti por tu familia. No me queda más que sentir por ti un profundo orgullo, respeto, y amor. Gracias.

A MI MADRE: Gracias Mamá por todo lo que me has dado, Gracias por traerme al mundo, alimentarme, cuidarme y tratar de hacerme una persona de bien. Gracias por lo que me enseñaste y el amor que me inculcaste.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1.....	10
HISTORIA DE LAS SANCIONES Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.	
1.1.- LA COLONIA.....	10
1.2.- RESIDENCIA Y VISITA: TIPOS DE JUICIOS.....	12
1.3.- PERIODO INDEPENDIENTE.....	23
1.4.- CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857.....	26
1.5.-LEY JUAREZ.....	33
1.6.- PERIODO POST-REVOLUCIONARIO.....	34
1.7.- CONSTITUCION ACTUAL (1917).....	35
1.8.- REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN, DERIVADA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (1982).....	39
CAPÍTULO 2.....	43
TIPOLOGÍA DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.	
2.1.- ASPECTOS GENERALES.....	44

2.2.- DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LO QUE ES UN SERVIDOR PÚBLICO.....	46
2.3.- DIFERENCIACIÓN ENTRE SERVIDOR Y FUNCIONARIO PÚBLICO.....	49
2.4.- DIVERSIFICACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	60
2.5.- LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	62
2.6.- LA RESPONSABILIDAD CIVIL.....	66
2.7.- LA RESPONSABILIDAD PENAL.....	72
2.8.- LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA.....	76
2.9.- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE.....	86
2.10.- EFECTOS Y ALCANCES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE.....	89
2.11.- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD.....	92
2.12.- ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD.....	95
2.13.- MEDIDAS APLICABLES: EMBARGO PRECAUTORIO.....	103

CAPÍTULO 3.....	111
 IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LA NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD, Y ENTES FACULTADOS PARA EL EFECTO.	
3.1.-DIVERSIDAD DE SANCIONES.....	112
3.2.- AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA.....	117
3.3.- SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN.....	120
3.4.- MULTA O SANCIÓN ECONÓMICA.....	124
3.5.-INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR CARGOS EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	128
3.6.- LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. FACULTADES.....	133
3.7.- EL EJECUTIVO FEDERAL, INTERACCIÓN CON LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	135
3.8.-VINCULACIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS CON LOS ORGANISMOS FACULTADOS PARA APLICARLA.....	144
 CAPÍTULO 4.....	 148

EFFECTIVIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS RESPECTO A LA REPARACIÓN DEL DAÑO INFRINGIDO AL ESTADO ATENDIENDO AL TIPO DE

**RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE HAYA FINCADO AL SERVIDOR
PÚBLICO.**

**4.1.- PREVISIÓN DE CONDUCTAS INADECUADAS E ILEGALES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS.....150**

**4.2.- ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO
FEDERAL. CREACIÓN.....152**

**4.3.- ADECUACIONES Y PERFECCIONAMIENTO RESPECTO DE LOS ÓRGANOS
INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO
FEDERAL.....154**

**4.4.- DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES
PÚBLICOS QUE INCURRAN EN RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA.....155**

**4.5.- VIGILANCIA Y EJECUCIÓN EFECTIVA DE LAS SANCIONES
ADMINISTRATIVAS.....157**

**4.6.- PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA
QUE SE CONTEMPLA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR EL
INCUMPLIMIENTO A LAS RESOLUCIONES, ACUERDOS Y/O SENTENCIAS EMITIDAS
POR LAS DIVERSAS AUTORIDADES
JURISDICCIONALES.....164**

CONCLUSIONES.....174

BIBLIOGRAFIA.....179

INTRODUCCIÓN

La necesidad de abordar este tema, se debe a la problemática que surge de todas y cada una de las dependencias de Gobierno, ya que como es sabido, los Servidores Públicos, en ocasiones, se benefician de sus encargos, influencias y facultades para desviar recursos, conceder derechos, otorgar concesiones etc, que deberían de ser considerados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en general, puesto que una de sus obligaciones, sea cual fuere su cargo, siendo éste de carácter público, es la de brindar un servicio adecuado, observar y conducirse dentro del marco de la Ley y de las normas, condiciones y obligaciones que el propio encargo les establece.

Principalmente lo que se pretende con este trabajo de investigación, es generar un giro en la forma en que se maneja la problemática de las Responsabilidades Administrativas en que incurren los Servidores públicos, ya que pese a que está reglamentado, se considera que no hay una adecuada y correcta aplicación de las leyes en correspondencia a las conductas generadoras de las responsabilidades, incluso la existencia de conductas que no se consideran y consecuentemente no se sancionan debidamente o incluso en lo absoluto.

El tema de las Responsabilidades de los Servidores públicos es tan añejo como la propia sociedad, siendo este el motivo de que se hayan retomado los antecedentes históricos más relevantes de éste rubro y se hayan desmenuzado las figuras jurídicas que han originado la conceptualización de la Responsabilidad como se conoce actualmente.

La evolución en este tema, ha conllevado un proceso largo y se ha necesitado de diversas modificaciones, todas ellas atendiendo al momento social en que se desarrollan; es por ello, que la necesidad de analizar este tema se basa principalmente en la aplicación más estricta y adecuada de las leyes, que resulte eficaz, veraz y sobre

todo posible, así como proponer nuevas alternativas para omitir y evitar en la medida de lo posible la comisión de conductas irregulares, ilegales e incorrectas en el servicio público.

Cuando los Servidores Públicos incurren en una falta o conducta indebida resultante del desempeño de sus funciones en el cargo o comisión que ostenten, pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidades a saber: Responsabilidad Civil, Responsabilidad Política, Responsabilidad Penal y Responsabilidad Administrativa. Todas ellas están encaminadas a normar y en su caso sancionar los actos u omisiones de los servidores públicos, cuando éstos signifiquen un perjuicio a los intereses de los particulares y/o del Estado, así como el incumplimiento o inobservancia de las leyes aplicables.

Es por ello, que al tratarse de un tema por demás extenso, este trabajo se ha enfocado a la Responsabilidad Administrativa, la cual contempla sus propios principios siendo éstos los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones. Sin embargo, y pese a que dichos principios son claros y están contenidos dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, muchos de los Servidores Públicos no cumplen a cabalidad con ellos, por el contrario, se benefician a sí mismos del incumplimiento de los principios señalados perjudicando a su vez al Estado y a los particulares, e incluso, beneficiando igualmente a unos cuantos.

Consecuentemente se han señalado medidas en materia Administrativa, encaminadas a prevenir y sancionar este tipo de conductas. Tales medidas son las llamadas Sanciones Administrativas y/o Disciplinarias, que consisten en: Amonestación, Suspensión, Destitución, Sanción Económica y la Inhabilitación temporal o definitiva del servicio público.

Todas estas abarcan un amplio rango de aplicación y eficacia, sin embargo, esto depende de la forma en que sean determinadas pero sobre todo aplicadas y vigiladas en cuanto a su ejecución. Consecuentemente se estudiarán los aciertos y las fallas que rodean a éstas sanciones al ser aplicadas al Servidor Público que ha incurrido en una conducta ilícita o incorrecta.

En resumen, las sanciones administrativas son un método para castigar las anomalías cometidas por los Servidores Públicos en razón de su empleo, cargo o comisión, sin embargo no solo se busca sancionar dichas conductas contrarias a los principios de la Administración Pública, sino que también se persigue la prevención más eficaz de las mismas, y en su defecto la adecuada imposición de las sanciones atendiendo a la gravedad de la propia conducta, así como una real y eficaz aplicación y cumplimiento de la sanción y de ser posible una reparación proporcional al daño cometido.

Mediante esta propuesta, se pretende lograr una mejor Administración de justicias y conseguir que cualquier conducta fuera de la Ley, llevada a cabo por un Servidor público en el desempeño de sus labores, no quede impune como ha sucedido en diversas ocasiones a través del tiempo, ya que por ello persiste la desconfianza de la sociedad en sus funcionarios y servidores públicos.

CAPITULO 1

HISTORIA DE LAS SANCIONES Y RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

La relevancia de este tema, retomándolo desde sus inicios en la Colonia o Época Colonial a la fecha, estriba en que dicha figura o institución es necesaria y fundamental para poder llevar a cabo la regulación respecto a las responsabilidades administrativas en la época actual, en virtud de que la necesidad que siempre ha existido de resguardar el debido desarrollo de las funciones inherentes a los cargos de servidores públicos, ha originado una diversidad de planes enfocados a reglamentar el referido desarrollo de las funciones que como servidores públicos, se han adquirido.

Así pues, es dable determinar que las atribuciones que los servidores públicos han adquirido han sufrido cambios constantemente, lo que de igual manera, ha contribuido a que cambien y evolucionen, el concepto y las propias atribuciones de los servidores públicos.

Durante el presente capítulo, se pretende tratar los orígenes de las responsabilidades administrativas como tales, en virtud de que éstas tiene el mismo en las figuras de la Residencia y la Visita, las cuales conforman el antecedente primordial de la Legislación aplicable en la actualidad a la vigilancia de las acciones y conductas que desarrollen los servidores públicos.

1.1 LA COLONIA

El inicio de lo que actualmente se considera como la responsabilidad de un servidor público en nuestro país, se puede rastrear hasta lo que fueron los Juicios de

Residencia, así como las llamadas Visitas que se llevaban a cabo para investigar el desenvolvimiento que en los cargos públicos tenía todos y cada uno de los funcionarios, esto en la Nueva España.

Por cuanto hace a los llamados Juicios de Residencia estos datan desde la época de los Romanos, cobrando su máxima importancia en las siete Partidas, y posteriormente en los diversos compilados legales de España, la cual dentro de su expansión, termino por abarcar el territorio Mexicano.

La necesidad de los hombres, por no decir de la sociedad como tal, por tener un control de las acciones y el desempeño de quienes se encontraban ocupando un cargo público dentro de la administración de los bienes propiedad del Estado, es tan añeja como las Instituciones base de nuestro sistema de Derecho, puesto que se ha manifestado que la expectación por fiscalizar el proceder de los servidores públicos en todas y cada una de las etapas de la historia, es lo que ha dado origen y ha sido razón más que suficiente para normar esta figura y/o conducta a lo largo de los años.

Particularmente la etapa de la Colonia, conlleva un momento decisivo respecto al ejercicio de la normatividad jurídica que se intentaba ejercer para así acceder a un control respecto de todas las atribuciones que debían ejercer aquellos encomendados para desarrollar la administración de la justicia y a equidad en relación con los bienes propiedad del Estado, sobre todo tomando en consideración que debido a la lejanía entre la Nueva España y España misma, requería con mayor prestancia que se vigilaran bien las cuentas de cada uno de los bienes del Estado, así como de las actividades económicas que los mismos generaran y que se llevaban a cabo por los comisionados especialmente para ello.

En virtud de lo anterior, los Juicios de Residencia resultaron ser una institución muy extensa, puesto que contempla los que se consideran como los principios de la vida jurídica de la actualidad.

1.2. RESIDENCIA Y VISITA: TIPOS DE JUICIOS.

Esta figura era la relación que se llevaba de las acciones llevadas a cabo por un funcionario público cuando éste llegaba al término de su encargo, motivado esto por las irregularidades que llegaban a acontecer durante el desempeño de sus funciones, o más aún, posteriores a ello.

Estaba conformado por dos etapas, siendo la primera de ellas en la que se investigaba de oficio las acciones llevadas a cabo por los funcionarios; por su parte en la segunda, era aquella en la que se recibían las quejas, denuncias o demandas que los particulares iniciaban pretendiendo acceder a un resarcimiento por los daños que alegaban haber recibido del funcionario público al que acusaban.

La denominación de Juicio de Residencia atiende a la temporalidad en que el funcionario debía obligadamente permanecer, o para un mayor entendimiento “Residir” en el lugar en donde ejercía sus funciones.

Esta medida de control o vigilancia, cuyos inicios devienen desde los romanos, se desarrolló notoriamente en la época de la Colonia, ya que al tener una enorme distancia de por medio entre España, y la Nueva España, se requirió de una manera enérgica para que la normatividad legal, política, económica y social de la España reinante, fueran acatadas en su nueva provincia, aunado al hecho de que sus delegados

tuvieran la posibilidad de desempeñarse con cierta autonomía en el ámbito de sus encomiendas y funciones.

“Los reyes católicos reestructuraron la Institución para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía. En las cortes de Toledo de 1840 se ordenó que los corregidores, alguaciles y alcaldes de cada provincia, tuvieran residencia por lo menos treinta días, especificando que si al termino de sus encargo no otorgaban fianza o aseguraban de alguna forma el cumplir con lo anterior, se les aplicaría un embargo por el último tercio de su salario a modo de indemnización de todos los afectados”.¹

De lo señalado se puede desprender que había una mínima posibilidad de fallas, respecto de que un funcionario tuviera la oportunidad de desviar fondos, u omitir llevar a cabo las funciones que tenía conferidas, ya que si bien es cierto existía una gran distancia entre la Colonia que era la Nueva España, y el Estado rector que era la propia España, no menos cierto es que los castigos aplicados en esa época resultaban ser adecuados y persuasivos para evitar que aquellos que se encontraban en la posición de desempeñar algún cargo o puesto público, se valieran de ello para lucrar o causar un detrimento en el patrimonio del Estado.

Es necesario precisar que las dos partes que conformaban dicho juicio e distinguieron una de la otra atendiendo al hecho de que, la primera de ellas consistía en un procedimiento de oficio con la característica de ser privada, y la segunda de ellas revestía el carácter de pública en la que se sustanciaban las quejas formuladas por particulares.

¹ FERNÁNDEZ DELGADO Miguel Ángel y JOSÉ LUIS Soberánez Fernández. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994. Pág. 78.

El juicio de residencia tenía como objetivo, no solo la fiscalización de lo realizado por el funcionario, sino también el de demostrar el debido cumplimiento que los mismos hacían respecto de su encargo para con ello, estar en aptitud de ascender a nuevos y mejores cargos. La duración del juicio de residencia estaba en función del cargo y de la posición que el funcionario en cuestión desempeñara, por ejemplo, los oidores de las audiencias de las Indias solo eran residenciados cada que el Consejo lo determinaba procedente, es decir, no había término, fechas o duración es concreto.

Dicha situación implicó que la realización del juicio de residencia no solo fuera durante el tiempo que los funcionarios ejercieran su cargo, sino que se dispuso que la residencia se efectuara poco antes de que desocupara su cargo, con la finalidad de que para cuando esta situación sucediera, todos los asuntos y cuestiones inherentes al cargo estuvieran en orden.

En tal virtud, y atendiendo a la regularidad con las que se efectuaban las residencias, se intentó excusar a los funcionarios que se supiera que habían procedido de manera ejemplar de las mismas, situación que se dio con frecuencia entre 1757 y 1759, pero parcialmente, ya que sólo se excusaba de la investigación de oficio, es decir de la privada, mas no así de la parte pública.

En ese mismo periodo de tiempo se presentó una problemática en torno a determinar si podría y debería de residenciarse a un funcionario después de haber muerto, puesto que se tornaba muy difícil determinar, en caso de que se encontrara culpable, cuáles y como se aplicarían las penas que se tendrían que imponer, en ese caso, a sus herederos.

“Una forma de poder cobrar el juicio de residencia era a través del otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios, puesto que constituía el medio más efectivo para asegurar la

real aplicación de las condenas establecidas; cuando existía el temor de que algún funcionario ocultara bienes tratando de excluirlos para escapar de la responsabilidad originada del descubrimiento de sus responsabilidades, la fianza se convertía en el único medio para lograr la indemnización a los agraviados”.²

En el año de 1777 se determinó que en las reales cajas del Distrito donde se ejercían sus oficios los funcionarios, se les retuviera una quinta parte de sus salarios, cantidades que excedían las ganancias anuales promedio, con la finalidad de que la cantidad retenida se le reintegraría al funcionario si no le formulaban cargos en sus residencias, situación que hizo menos común el uso de las fianzas para garantizar las indemnizaciones que resultaran de las responsabilidades que se logaran acreditar.

No es óbice de lo anterior, el hecho de que otro de los fines en particular del juicio de residencia, además del de vigilar las acciones de los funcionarios, era el de demostrar con éste el cumplimiento debido a las labores encomendadas a los funcionarios, par que igualmente con ello pudieran aspirar a ocupar nuevos y mejores encargos. Por lo anterior, para esos años, los oidores de las audiencias de indias eran residenciados cada vez que el Consejo lo determinara conveniente, ya que una de las adaptaciones que se dieron a este respecto, consistió en sujetar a los funcionarios al juicio de residencia antes de que dejaran las plazas o cargos que venían ejerciendo.

Como ya se mencionó el juicio de residencia se dividió en dos partes, es decir, dos instancias; la primera de estas instancias consistía en que el juez determinaba cuales eran las personas o funcionarios que se debían someter a dicho juicio, enunciando únicamente al “residenciado principal”, excluyendo a las personas que estuvieran bajo su mando; atento a lo anterior, es que se solicitaban los títulos del funcionario “residenciado principal”, con la finalidad de certificar una lista desde el día que tomó

² BARRAGÁN, José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa, México pág. 33.

posesión del encargo hasta la fecha de la residencia, precisándose en ella los empleos o cargos desempeñados, así como los periodos en que se desempeñó en ellos.

En tanto, el juez elaboraba un interrogatorio para sondear a los testigos, puesto que estos juicios, las manifestaciones de los testigos resultaban de vital importancia para establecer la culpabilidad o inocencia del funcionario residenciado.

Dentro de dicha primera instancia había a su vez dos etapas: la secreta y la de oficio. Durante la denominada etapa secreta, se investigaba el actuar del residenciado sin interactuar o interrogarlo a él directamente, tal y como ya se mencionó, la prueba testimonial era de vital importancia, por lo tanto el juez debía tener la certeza de que los testigos no fuesen enemigos o tuvieran algún interés en perjudicar al residenciado, por lo que se le preguntaba y repreguntaba hasta tener la certeza y razón suficiente de sus dichos.

Nada era la existencia de regla alguna respecto de quienes debían ser testigos en los juicios de residencia, por lo que los mismos comúnmente eran de diversas clases y extractos sociales, esto para tener opiniones de la mayoría de la población.

“En la fase de oficio o pública del juicio de residencia, cuando llegaban a existir testimonios que refutarán o desacreditaran las acusaciones de otros, el juez estaba obligado a considerar ambos testimonios, para no dar lugar al residenciado de deshacer las imputaciones hechas en su contra durante la etapa secreta. Por lo que si el residenciado se ausentaba sin permiso previo a comenzar la residencia o antes de que se cumpliera el término de la misma, se le tendría por confeso de las culpas y conductas que se le imputaban y podría ser condenado por las mismas; exceptuándose de lo anterior, si el residenciado huyera por amenazas de enemigos y se presentara posteriormente con sus superiores”.³

³ DÍAZ DEL CASTILLO Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España, Porrúa, México, 1996. P. 40.

En la instancia denominada como pública, había la posibilidad de presentar demandas y/o querellas en contra del funcionario residenciado, y estas resultaban procedentes cuando se daba el supuesto de que la parte que las presentaba, había sido agraviada directamente por el residenciado.

Dada la importancia de dicha instancia, ésta nunca fue dispensada aún y cuando el funcionario hubiese resultado exento de la primera instancia (secreta), puesto que el objetivo de la residencia era el de fincar la responsabilidad al funcionario por sus conductas.

*“Las penas que se imponían al residenciado se establecían atendiendo al cargo, así como al tiempo que el funcionario hubiese desempeñado el mismo, y estas variaban desde una multa, siendo esta la más común, o podía ser una inhabilitación temporal o incluso permanente; sea cual fuere la pena impuesta, esta era determinada a través de una sentencia, y una vez emitida ésta, el Juez la enviaba al Consejo de Indias anexa a un resumen del proceso con la finalidad de que una segunda instancia fungiera como revisora. La sentencia en cuestión debía imponerse en un término específico para ello, por lo que si el mismo no se observaba, seguía siendo válida, sin embargo acareaba ya una sanción para el Juez emisor”.*⁴

Todo lo anterior resulta ser un antecedente más que tangible de las sanciones disciplinarias que, en la actualidad son determinadas y aplicadas a los servidores públicos por cometer faltas o conductas que ameriten la imposición de las sanciones respectivas, las cuales serán analizadas en capítulos subsecuentes.

⁴ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y JOSÉ LUIS Soberanes Fernández, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994 op. Cit. Pág. 27.

La instancia denominada como pública, era competencia de los Tribunales Superiores, es decir, primeramente la resolución definitiva se emitía en España, sin embargo, al crearse las Audiencias de Indias, se dividía la tarea entre el Consejo y las Cancillerías.

Posteriormente, existieron criterios diversos en cuanto a determinar si en un Tribunal de apelación se ventilarían las demandas presentadas en la instancia pública, ya que estaba ordenado que las apelaciones a las demandas en donde la sentencia fuese emitida por jueces con nombramiento de carácter real, deberían presentarse en las Audiencias de Indias, esto porque se trataba de las sanciones de mayor cuantía que se emitían en comparación de las que se emitían con mucha mayor regularidad; atendiendo a lo anterior, es que se determinó que habiéndose presentado as apelaciones en tiempo y forma, los jueces no ejecutaran sus sentencias atendiendo a las cantidades, sino conforme se fueran ordenando y fuera posible ejecutarlas.

Otra característica primordial de esta segunda Instancia era, que si previo al juicio de residencia, el funcionario en cuestión ya había sido investigado y se le habían imputado formalmente cargos por conductas irregulares, pese a que estos hubiesen sido aclarados posteriormente, podían volver a tomarse en cuenta al momento de substanciarse el juicio de residencia. Sin embargo, lo que realmente resultaba determinante al momento de resolverse un juicio de este tipo, era el voto de la mayoría de la Sala que conociera del mismo, debiendo de existir por lo menos tres votos en el mismo sentido, por lo que no resultaba necesario que los jueces de residencia consultaran a la Corona para poder emitir su sentencia, excepto en los casos de imposición de una pena de carácter corporal o de suspensión o privación de funciones respecto de un virrey, presidente, oidores o alcaldes. Resulta por lo mismo, necesario el recalcar que no existía una autonomía completa respecto de la toma de decisiones por parte de los jueces de la Nueva España, puesto que los funcionarios, o mejor dicho, los cargos señalados previamente resultaban imprescindibles para la Nueva

Colonia, por lo que no era tan fácil pronunciarse en cuanto a sanciones respectivas a tales encargos.

Los tiempos de duración de las residencias atendían también a los datos que se tenían del funcionario residenciado, pero por lo regular la instancia secreta o primera resultaba ser la más complicada, llegando a durar hasta por un periodo de treinta días o incluso más. En tal virtud, para no exceder más de lo debido dicho juicio, se volvió necesario establecer un término para su substanciación, el cual podría ser prorrogable por el juez que conociera del asunto, para realizar con mayor veracidad una investigación al respecto, por lo que el promedio de tiempo se establecía en los sesenta días contados desde el inicio del juicio.

Con posterioridad se estableció un término para los juicios de residencia que podía variar entre los treinta, sesenta y hasta los noventa días, esto atendiendo ya también a la distancia existente entre la nueva España, fijándose a los jueces un término de seis meses para que dictasen la sentencia correspondiente. El término de referencia comenzaría a correr desde la publicación o presentación hasta la notificación de la Sentencia. El juez a su vez no podía excederse de ese término por que lo considerara como insuficiente para concluir el juicio, sin embargo, si podía acortar la duración del mismo para darle una resolución más pronta respecto al tiempo señalado normalmente.

El juicio de residencia evolucionó paulatinamente, y siempre se encontró ligado a la rendición de cuentas, puesto que resultaba necesario que de alguna manera se respondiera por las conductas cometidas por el funcionario público en el desempeño de sus funciones, así como por la inversión de los caudales que se encontraran bajo su responsabilidad.

JUICIO DE RESIDENCIA EN LA NUEVA ESPAÑA.

El primer juicio de residencia que se llevó a cabo en la Nueva España, tuvo como protagonista a Hernán Cortes, en contra de Luis Ponce de León, primer conde de Alcaudete. En la primera etapa de la colonización, era en España en donde se decidía cuando ejercitar el juicio de residencia, y quienes serían sujetos al mismo, con la salvedad muy rara, de que se delegara tales decisiones al Juez de los organismos americanos.

“Las nuevas Leyes, aunque limitadas por cédulas posteriores, otorgaban facultades a los residentes y oidores de las audiencias, para que enviaran cuando así lo determinaran conveniente, a quienes igualmente consideraran aptos para residenciar a los gobernadores y otras justicias de la jurisdicción, reservándose el Consejo de Indias el derecho de hacer otro tanto si lo creía oportuno.”⁵

En la Nueva España, la Audiencia elegía a los jueces de residencia de las personas que se desempeñaban en cargos de corregidores y alcaldes mayores, esto hasta el año de 1585, ya que en ese año, por petición del Marques de Villa Manrique se emitió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del Virrey y reservaba a la Real Audiencia, la decisión sobre la conveniencia de enviar o no al juez.

Atendiendo a la cedula mencionada en el párrafo anterior, cuya recopilación se recogió después en la recopilación de 1680, en donde se concedía al Presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva para nombrar a los Jueces de residencia. Posteriormente a mediados del siglo XVIII, por orden real del 19 de abril de 1754, se reservó el derecho de nombrar a los jueces de residencia de virreyes, solicitando que el Presidente del Congreso propusiera ante la Corona, a las personas capacitadas

⁵ VARGAS GÓMEZ, Carlos María. Juicio de Residencia. Enciclopedia Jurídica. 1997. P.45.

para poder desempeñarse en ese cargo; años más tarde la elección de los citados jueces la tenía el Presidente del consejo sin necesidad de proponerla con antelación a la Corona.

“Se dividía a los funcionarios de la Indias en tres categorías, cada una de las con su normatividad particular. La primera: esta agrupaba a los Virreyes, al Presidente de Audiencia, a los Gobernadores, los Políticos y los Militares, a quienes se les aplicaba con todo rigor las leyes sobre el juicio de residencia; igualmente en esta categoría estaban incluidos los asesores de todos los funcionarios previamente mencionados. En la segunda categoría estaban englobados los Alcaldes Ordinarios, los Regidores, los Escribanos, los Procuradores, los Alguaciles, y otros Subalternos a quienes se les eximía del juicio de residencia, en virtud de su continua subordinación se les podía vigilar de manera más eficaz sin que se presentaran ante un Tribunal; una tercera categoría incluía a los Alcaldes Mayores, Corregidores, Subdelegados de las intendencias, de los gobernadores o de cualquier otro funcionario que hubiese estado sujeto al juicio de residencia sin estar comprometido en las categorías anteriores”.⁶

Respecto de la cantidad de Jueces escogidos para ser Jueces de residencia, por un periodo de casi dos siglos se tuvo la costumbre de designar solamente a uno, situación que hacía más difícil resolver los casos en que el Juez fallecía o en los que no aceptara la comisión. A partir de dicha problemática, se optó por designar a tres Jueces que se fueran turnando para actuar.

Este nombramiento triple originó vicios en el desempeño del procedimiento. Cuando se elegía al Juez de Indias, la escribanía de la Cámara, extendía el despacho que contenía la designación así como varias normas generales respecto de la forma en que deberían de proceder los jueces de residencia.

⁶ VARGAS GÓMEZ, Carlos María. *Ibidem*. Op. Cit. Pág. 50

En cualquier momento se podía recusar a los jueces de residencia. La reglamentación a este respecto la dictaron los organismos locales a falta de legislación apropiada. La Real Audiencia de México por acuerdos fechados en noviembre de 1588 y septiembre de 1647, obligaban a los escribanos de Cámara, a certificar en cada petición de recusación, sin importar si se trataba de la primera o segunda vez que se realizaba.

El escribano, resultaba ser entonces, la persona más importante para coadyuvar en su trabajo al juez de residencia. En los casos en que el escribano era sujeto de un juicio de residencia, se suplía su ausencia por medio de testigos. Algunos más que fungían como auxiliares de Juez de residencia eran los Comisariados para levantar la sumaria en el interior de la provincia, además de los interpretes de lenguas indígenas, el alguacil de la residencia subalterno, el ejecutor de los mandatos del Juez y por último el visitador o revisor de papeles.

LA VISITA.

“Existían dos tipos de visita, las ordinarias giradas por un oidor de las audiencias de todo su territorio, y las extraordinarias acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente. Con la finalidad de garantizar la independencia y la moralidad de su gestión, se dotaba al visitador de una amplia remuneración, y no podía realizar las visitas acompañado de sus familiares o criados, ni por otros oidores.”⁷

El visitador no gozaba de un salario ni podía ejercer a la vez su encargo como oidor, sino hasta que hubiese resuelto la totalidad de las situaciones relativas a la visita que se le hubiese encargado. Entratándose de las visitas extraordinarias, éstas se

⁷ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, op. Cit. Pág. 67.

realizaban con la finalidad de fiscalizar la gestión de los Virreyes, los oidores y demás funcionarios, pero las mismas eran llevadas a cabo por visitadores provenientes desde España, para que dieran cuenta del desempeño de los miembros del gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, dando cuenta también al Consejo de Indias.

“Se puede considerar que en la visita se podía comenzar a actuar antes de la publicación de los edictos. En las residencias de pregón del edicto marcaba la iniciación del procedimiento. En la generalidad de los casos, los funcionarios visitados permanecían en sus cargos, mientras que los residenciados debían abandonarlos durante el tiempo que durara el juicio. En las residencias se inquiriere siempre, sobre un periodo de tiempo anterior al juicio u limitado entre dos fechas, la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él.”⁸

Los nombres de los testigos eran hechos del conocimiento del residenciado, pero no así del visitado, ésta era una diferenciación clave entre estas dos figuras. Si las condenas del Consejo incluían pena de privación perpetua sobre el encargo, o pena corporal, se podían recurrir mediante la “suplicación” dentro del juicio de residencia, pero no entratándose de las visitas, siendo esta otra más de las diferencias entre ambas. Algunos funcionarios de la administración de Indias, se encontraban exceptuados de las residencias, más no de las visitas; la visita normalmente se hacía con la finalidad de investigar el desempeño de un organismo, mientras que la residencia tenía por objeto el investigar lo concerniente al comportamiento como funcionario de la persona.

1.3. PERIODO INDEPENDIENTE.

Desde que quedó establecido el Estado Mexicano, mediante el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como La Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, quedó igualmente establecida por primera vez,

⁸ VARGAS GÓMEZ, Carlos María, op. Cit. Pág. 62.

la responsabilidad de los funcionarios públicos como tales, es decir, observándolos en el desempeño de sus funciones y de sus encargos, teniendo para ello como antecedente, el Juicio de residencia, con el cual en tiempos anteriores como se ha establecido, se determinaba la responsabilidad a los empleados públicos.

Como ya se ha mencionado, el referido juicio de residencia, era substanciado ante un tribunal denominado igualmente de residencia, mediante un procedimiento legado de la Corona Española, con el objetivo de conocer el desempeño de los funcionarios una vez que éstos hubiesen concluido sus encargos, para que así los gobernados tuviese el derecho y la oportunidad de presentar sus quejas o denuncias respecto del servidor públicos que lo ameritara.

La etapa mencionada al inicio de este punto resulto crucial para la conformación del Nuevo Estado en creación, en cuanto a la función pública se refiere, ya que si bien es cierto al momento se contaba con una reglamentación que funcionaba y así lo había hecho durante la época de la Colonia, no menos cierto es que las necesidades crecientes del Nuevo estado Mexicano fueron evolucionando para dar cabida a lo que sería la regulación de las Instituciones, que igualmente se encontraban en franca creación, incluso regulaba dicha creación y/o conformación, así como las atribuciones y responsabilidades que cada una ostentaría, con la finalidad de que la impartición de justicia se adecuara al momento social que se estaba viviendo.

CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN.

“Se puede decir que la constitucionalidad del juicio de residencia no solamente en la constitución de Cádiz de 1812, se facultó expresamente al supremo Tribunal en el Artículo 21, Título Sexto, para dar a conocer la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposición legal, sino que también en la Constitución de Apatzingán y en el proyecto de

*Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, por lo que se puede afirmar que en todas las constituciones se ha tenido una preocupación por exigir la responsabilidad de los funcionarios Públicos”.*⁹

Después de la muerte de Miguel Hidalgo y Costilla, el 30 de julio de 1811, José María Morelos desde Acapulco hizo un llamado para crear en el mes de septiembre un Congreso en la ciudad de Chilpancingo (actualmente estado de Guerrero), cuyo propósito fue crear un gobierno independiente. Proclamado como el *Supremo Congreso Mexicano*, fue instalado el 14 de septiembre de 1813; el mismo día Morelos anunció a la Asamblea un documento con carácter de programa llamado Sentimientos de la Nación, en el cual declaraba la independencia total de la *América Mexicana* y establecía un gobierno popular representativo con división de poderes, prohibía la esclavitud y la división de la población en castas. El 6 de noviembre del mismo año, el Congreso firmó el primer documento oficial de declaración de independencia conocido como el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional.

La **Constitución de Apatzingán de 1814** se componía de 2 títulos y 242 artículos, se basó principalmente en la Constitución de Cádiz pero de manera un tanto modificada, pues en oposición a la Constitución Española, preveía la instauración de un régimen Republicano de Gobierno. Los artículos más relevantes fueron:

1. La religión católica, apostólica y romana es la única que se debe profesar en el Estado.
2. La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía.

⁹ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANEZ FERNÁNDEZ José Luis, op. Cit. Pág. 37.

3. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.
4. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación.
5. Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella.
6. La ley debe ser igual para todos...
7. Todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado.
8. (Las provincias de la América Mexicana): México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tépam, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila y el Nuevo Reino de León.

El Gobierno Supremo, (Poder Ejecutivo), se componía de 3 personas que tenían igualdad de autoridad y responsabilidades; el gobierno se ejercería en una alternancia de cada cuatro meses. Su autoridad más directa, además de la naturaleza ejecutiva y administrativa, era garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos: la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad. El Supremo Gobierno fue ejercido por José María Liceaga y José María Morelos.

1.4. CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857.

Al promulgarse la Constitución de 1824, el sistema cambio, estableciéndose responsabilidades para el Presidente y vicepresidente de la Federación, y el resto de los altos funcionarios del Nuevo Estado Mexicano, y los empleados públicos en general, serían ya juzgados por igual por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero para el caso de que el presunto responsable de la comisión de una conducta ilegal perteneciera a ésta última, conocería del asunto un Tribunal especial.

Lo importante respecto de ésta constitución responde a que significó el preámbulo de las siete Leyes constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana, mismas que detallaban de manera más precisa las responsabilidades en que podían incurrir los funcionarios y empleados públicos; no obstante ello, las responsabilidades solamente se encausaban a un ámbito penal y político, sin tomar en consideración algún otro tipo de responsabilidad y mucho menos laguna facultad disciplinaria de los superiores jerárquicos.

Es con la Constitución de 1824, que se originó la posibilidad de juzgar a un alto funcionario, perteneciente incluso a un parlamento a un senado, que hasta ese entonces por su número y tipo de actuaciones colegiadas, conformarían un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato, para no tener que ser juzgados por tribunales comunes.

Es así, que en las fracciones que conforman el Artículo 38 de la referida Constitución de 1824, se establecía que cualquiera de las dos Cámaras existentes en ese entonces, podría conocer y fungir como gran jurado de las acusaciones hechas en contra del Presidente de la Federación, pero solamente un año después de que éste hubiese cesado sus funciones (actualmente artículo 108 Constitucional) por delitos en contra de la independencia Nacional, o la forma de gobierno establecida, así como por cohecho o sobornos cometidos durante su encargo, además de los actos que tuviese como objetivo manifiesto, el de impedir que se llevaran a cabo las elecciones presidenciales, de Senadores, Diputados, o que se quisiera impedir a cualquiera de las Cámaras el desarrollo de alguna de sus facultades.

Igualmente, podrían conocer de acusaciones que versaran sobre delitos cometidos por integrantes de la Suprema Corte de Justicia en el ejercicio de sus funciones, así como los Secretarios de Despacho.

Respecto de los Gobernadores de los Estados, podían conocer cuando se tratase de incumplimientos a la Constitución, a las Leyes de la Unión o a las órdenes Presidenciales que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución o a las Leyes Generales de la Unión, o incluso por publicar leyes y/o decretos que igualmente contravinieran los ordenamientos ya señalados.

En su caso, la Cámara de Diputados únicamente fungiría como gran jurado si es que el Presidente o el Gran Ministro fuesen acusados por hechos en los que también hubiesen intervenido el Senado o el consejo de Gobierno, esto en razón de sus atribuciones. A este respecto, la Cámara ante la cual se hubiese presentado la acusación, se constituiría en un gran jurado, el cual si declaraba por lo menos por dos tercios de sus integrantes la culpabilidad de una causa debidamente conformada, el acusado quedaría suspendido de su encargo y puesto a disposición del Tribunal competente, esto de acuerdo a lo contenido en los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1824.

“Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, relacionadas con la responsabilidad de los funcionarios públicos enumeradas dentro de las secciones Primera a la Sexta, fracción V del artículo 137, se determinó que éste Órgano Judicial conocería de las causas promovidas en contra del Presidente y Vicepresidente de la república, así como de las causas penales en contra de Diputados y Senadores, Gobernadores de Estado y Secretarios de Despacho, de los empleados Diplomáticos y cónsules, así como de las ofensas en contra de la Nación, de los empleados de Hacienda y justicia de la Federación, y de las infracciones a la constitución y Leyes Generales”.¹⁰

Como ya se conoce, la Constitución de 1824, observaba la característica de formar parte de un poder conservador, por lo que se le reconoce que otorgaba la facultad de

¹⁰ BARRAGÁN, José, op. Cit. P. 81.

nombrar el día primero de cada año a 18 letrados que no ejercieran jurisdicción alguna, para el efecto de juzgar a Ministros de la Corte de Justicia y de la Marcial; sin embargo a dichos letrados también podía exigírseles o imputarles responsabilidad por la comisión de algún delito, presentado la acusación correspondiente ante el Congreso General, el cual por votación, determinaría si procedía o no la formación de la causa respecto de la acusación correspondiente, la cual en caso de proceder, la debería concluir la Corte Suprema de Justicia.

Es de hacer hincapié en el hecho de que para sancionar a altos funcionarios, tales como el propio Presidente de la República, sólo había caída para una acusación criminal (lo cual es muy parecido a la situación actual), esto ante cualquiera de las Cámaras, contemplado desde la fecha en que se le hubiese nombrado en el encargo, hasta un año después de haber terminado sus funciones y desempeño en el mismo; lo anterior con motivo de agilizar el procedimiento, puesto que si a funcionarios de tan alta investidura se le seguía con tanto rigor, sería mucho más fácil controlar las acciones o conductas de los demás funcionarios.

No obstante ello, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, no podían ser Juzgados por causas civiles ni tampoco de carácter criminal, más que por un Tribunal especial que desahogase un procedimiento de la misma naturaleza, lo cual no se encontraba del todo adecuado a la finalidad que se pretendía alcanzar, que era la de controlar las conductas de los servidores públicos.

En conclusión, la constitución de 1824 dio origen al estudio y regulación de las conductas de funcionarios públicos, adecuando las bases que tuvieron con el juicio de residencia, a la época independiente que necesitaba de reglamentación estricta y más precisa en cuanto este aspecto.

CONSTITUCIÓN DE 1857.

La Constitución en comento tiene su importancia particular, en que ésta fue la primera en contener un título expreso a determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos, y por ende, fue la inspiración para instaurar la regulación de dicho tema en la constitución que nos rige actualmente, aunad al hecho de que se considera como la primera Constitución dentro de cuya vigencia se establecieron las primeras leyes de responsabilidades de los funcionarios públicos.

Sin embargo, y tal vez por ser la primera Constitución que contempló dicha normatividad, ésta así como sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, fueron insuficientes para poder reglamentar eficazmente el establecimiento de la responsabilidad como un método disciplinario, esto en virtud de que únicamente contemplaba una parte muy pequeña de los servidores públicos del estado, y esto únicamente desde un enfoque penal y político, omitiendo los aspectos disciplinarios y administrativos.

Entre las lagunas que ésta Constitución presentó, se encontraba precisamente el hecho de que tomaba en consideración únicamente al Presidente de la República así como a los altos funcionarios del estado a nivel Federal, Gobernadores aniveles Estatal y Federal en materia de delitos comunes; hay que tomar en cuenta que al momento de estar vigente la constitución de referencia, estaban igualmente vigentes dos leyes reglamentarias de las responsabilidades de los funcionario públicos, como lo eran “La Ley Juárez” y la “Ley Porfirio Díaz”, de manera simultánea, leyes que se analizaran más adelante.

A mayor abundamiento de lo señalado, el artículo 103 de la Constitución que nos ocupa señalaba:

“Art.103.- Los Diputados al Congreso de la Unión, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, así como los secretarios del Despacho, son responsables de los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo. Los Gobernadores de los Estados son igualmente responsables por infracciones a la Constitución y Leyes Federales que cometan. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”

De la transcripción del artículo anterior se aprecia el concepto que se tenía de responsabilidad imputable a un servidor público, no es muy diferente de la constitución de 1824, puesto que si bien es cierto que en aquella se mencionaban los delitos comunes y oficiales, no menos cierto es que los mismos no estaban reglamentados como tales en las leyes secundarias, además de que no se tomaban en cuenta al resto de los empleados del gobierno Federal, sino únicamente a los señalados.

“En las reuniones del congreso Constituyente de 1856 y 1857, el Diputado José María Mata, se empeñó en someter a juicio político al Presidente de la República, como prueba fehaciente de la importancia que se le daba a la fiscalización de la conducta de los altos funcionarios, hipótesis que se había contemplado en las Constituciones anteriores pero que había resultado de imposible realización. Insistía el Diputado en que de no exige la responsabilidad de ese alto funcionario, habría confusión entre los principios monárquicos y los democráticos”.¹¹

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El derecho Disciplinario de la Función Pública INAP. México 1998. Pág. 54.

A los denominados delitos comunes, que no son otros que los actos criminales cometidos por altos funcionarios, en otras palabras, delitos propios cometidos por aquellos cuyo interés debía ser precisamente el de proteger la debida administración y el buen despacho. Por otro lado, los delitos denominados como oficiales no eran otra cosa que violaciones de carácter político cuya gravedad debía determinarse con ese mismo criterio, para poder separar al funcionario público de su encargo.

Por su parte, el artículo 122 de la Constitución que se estudia en este punto, introducía que los delitos comunes efectuados por Secretarios de Estado, por miembros de la Suprema Corte de Justicia, diputados y demás funcionarios públicos de la Federación, debería ser conocidos por Tribunales Ordinarios, pero que sin embargo, ningún proceso podría comenzar sin que la parte agraviada fuera licenciada de su encargo por parte del Congreso. Respecto de los delitos, faltas u omisiones en que incurriesen en el ejercicio de sus funciones, éstos daban origen al juicio político.

En esa tesitura, el Artículo 108, mencionaba que en las demandas del orden civil, no existía fuero o inmunidad para ningún funcionario público, de ahí que surgió la importancia de vincular el fuero con la responsabilidad de los funcionarios públicos. La gran cantidad de fueros que existían en la Nueva España y sus respectivas legislaciones eran aproximadamente trece, mismos que fueron posteriormente abolidos por la constitución de 1812, y posteriormente en la Ley Juárez de 1855, suprimiéndose todos los fueros existentes manteniéndose únicamente el fuero que otorgaba la Constitución vigente en ese momento, el militar y de imprenta.

En la constitución de 1857, únicamente subsistió el fuero militar o de guerra. A ese respecto, cabe precisar que el fuero daba lugar a dos clases de procedimiento, dependiendo si se trataba de delitos comunes u oficiales de los funcionarios que gozaban de dicho fuero. Respecto de los primeros, el fuero se reducía a que no procedía contra el supuesto delincuente por el juez competente, sino hasta que el

Congreso declarara que había lugar a la causa. Entratándose de la segunda clase de delitos, dado su carácter eminentemente político, el fuero consistía en que las responsabilidades oficiales debían ser juzgadas por juzgados compuestos de funcionarios de altos cargos.

Lo vital de esta constitución fue que dio origen a las dos primeras leyes reglamentarias de responsabilidades de los servidores públicos, la primera de ellas fundamentada en los artículos 103 y 108 de la misma constitución, no obstante que no haya tenido mucha trascendencia al no haber definido su aplicación y los delitos oficiales; y respecto de la segunda, que no hablaba de los delitos oficiales sino solamente de los comunes, cometidos por funcionarios durante su encargo.

En conclusión, esta constitución trascendió al ser la base principal de las Leyes de Responsabilidades de 1940 y de 1980.

1.5. LEY JUÁREZ.

La llamada Ley Juárez, instituyó los delitos, omisiones y/o faltas oficiales en que incurrían los altos funcionarios de la federación, señalando como sujetos regulados a los contemplados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, siendo éstos los Diputados y Senadores, miembros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Despacho y Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la constitución y las Leyes Federales y al Presidente de la República, siendo que a este último sólo se le podía acusar de tres tipos de delito durante su encargo, y eran: a) Traición a la Patria; b) Violación a la libertad electoral y c) Delitos Graves del orden común.

Se decretaron como delitos oficiales el ataque a las Instituciones democráticas, ataque a la firma del gobierno, a la libreta de sufragio, la usurpación de atribuciones,

violaciones de garantías individuales y cualquier otra infracción grave a la Constitución o a las Leyes Federales, estableciendo como sanción la destitución del cargo además de la inhabilitación del funcionario responsable por un periodo que iba de los cinco hasta los diez años.

Es necesario precisar que en esta Ley, ya se efectuó una diferenciación entre los delitos oficiales y los comunes, apoyada por el Código Penal vigente a la par junto con esta Ley. En tal virtud, de acuerdo a la gravedad de la infracción, se establecía las sanciones respectivas, por lo que las mismas podían variar entre la suspensión del cargo o a inhabilitación del funcionario por uno o hasta cinco años.

De la misma forma se tomó en cuenta el que se hubiese configurado una conducta indebida, sino que también se reguló la infracción consistente en una omisión, es decir en dejar de hacer en el desempeño de las funciones, consistiendo ésta en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones del cargo por parte del servidor público, omisiones que tenían como sanción, la inhabilitación o suspensión del cargo. La Ley en estudio dio origen al denominado “jurado de acusación”, quien tenía la facultad de determinar la culpabilidad o no del presunto responsable, y estaba también el “jurado de sentencia”, el cual estaba facultado para imponer la pena respecto de una culpa ya declarada. Cabe precisar que una vez establecida la culpabilidad del funcionario. Éste se ponía a disposición de los tribunales competente, quedando así abierto el derecho del Estado, así como de los particulares para hacer efectiva la sanción pecuniaria respectiva por los daños y perjuicios causados y ya determinados.

1.6. PERIODO POST-REVOLUCIONARIO.

Posterior a los conflictos armados que tuvieron al recién formado Estado Mexicano en una situación de cero estabilidad, política, económica, social y no se diga jurídica,

siguió una etapa en la que se reguló las conductas de los funcionarios públicos, regulación que hasta esos momentos no había tenido una efectiva y estricta aplicación.

Para lograr la estabilidad política además de la congruencia con la reciente Constitución de 1917, se dieron varios hechos que originaron la reglamentación de los títulos respecto de las responsabilidades de los funcionarios públicos. *“Uno de los antecedentes de ello, fue sin lugar a dudas la Ley Porfirio Díaz, que como se comentó en su oportunidad, estaba en vigencia a la par de la Ley Benito Juárez, lo que originó además de confusión de los gobernados, una doble percepción de las faltas en que podían incurrir los funcionarios, puesto que en ocasiones se contradecía, por lo que se podía adecuar el funcionario a la Ley que más le conviniera se le aplicara en el momento y caso en concreto.”*

12

En esta Ley, se regulaba el fuero constitucional de los altos funcionarios federales; además, se reconocía la responsabilidad de los mismos por delitos, faltas u omisiones de carácter federal, así como su responsabilidad por delitos comunes, lo que dio lugar a la denominada “Declaración de procedencia”, que determinaba si los delitos del orden común, que fueron cometidos por funcionarios públicos, serían suficientes para que se procediera en su contra, respecto de lo cual, los funcionarios interpondrían la que se denominó “declaración de inmunidad”, que como su nombre lo especifica, era útil para la sustanciación de juicio en s contra, en caso de que ésta le fuese concedida.

1.7. CONSTITUCIÓN ACTUAL (1917).

Con fecha 1° de mayo del año de 1917, siendo Presidente Lázaro Cárdenas, entro en vigor la constitución Política que se encuentra vigente hasta nuestros días, cuyo texto

¹² FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis, op. Cit. Pág. 42.

original contenía en su título IV, las bases de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Pese a que en su mayoría retomó la Constitución de 1857, la importancia de ésta se encuentra en la adición de la Ley Reglamentaria de 1940. La importancia de esta Constitución, así como la de su Ley Reglamentaria en materia de Responsabilidades de los funcionarios públicos, radicó en que se efectuó una distinción clara respecto de los delitos del orden común y los oficiales, que hasta ese entonces no se había especificado de manera clara en cuanto a la aplicación de los mismos a los sujetos responsables de ellos.

En la Constitución de 1857, los Gobernadores de los Estados, así como los diputados locales, que no fueron considerados, para la Constitución de 1917, además de ya ser tomados en cuenta en este sentido de responsabilidad y de tener el carácter de funcionarios estatales, también asumieron el carácter de auxiliares de la Federación, motivo por el cual ya también podían incurrir en responsabilidad Federal. En esta Constitución, se habla ya de los delitos oficiales, los cuales no podían ser juzgados por Tribunales del orden común, ya que desbordaban la naturaleza de los hechos que eran sometidos al conocimiento de esas autoridades, por lo que se optó por que los juzgara el Senado mediante el siguiente procedimiento: La Cámara de Diputados hacía la acusación a la Cámara de Senadores, dicta la sentencia previó a los trámites ordinarios de todo proceso, como lo eran el oír al acusado y llevar a cabo todas las diligencias necesarias para confirmar la responsabilidad.

De igual manera se contaba con la presencia de un jurado popular, ya que se creía que los ciudadanos “comunes”, serían implacables en contra de funcionarios que fueran corruptos, pero se olvidaron de la cantidad de absoluciones que se daban en México.

Al listado de altos funcionarios Federales, se incorporó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las legislaturas locales, los cuales serían, en su caso, responsables de violaciones a la Constitución y a las Leyes Federales.

Cuando se dieron las reformas en los años de 1944 y 1928, en el párrafo sexto del artículo 111 de la constitución, se adicionó una hipótesis particular respecto de la responsabilidad de los funcionarios públicos, la cual únicamente resultaba aplicable a los Ministros de la suprema corte de Justicia así como a los miembros del Poder Judicial. *“Una atribución importante que tenía el Presidente de la República, era la de poder solicitar a la Cámara de Diputados, la destitución de cualquier funcionario Federal, y en caso de que la citada Cámara de Diputados, primero, y segundo la de Senadores declararán la mayoría de votos para ello, el funcionario en cuestión era privado de su cargo y se le imputaba la responsabilidad en la que hubiera incurrido”.*¹³

En la Constitución de 1917, en su Título IV que abarcaba de los artículos 108 al 114, no hacía referencia de forma expresa a la responsabilidades de carácter administrativo o llamadas también disciplinarias, ya que como se ha mencionado con anterioridad, se le dio prioridad a la diferenciación entre los delitos comunes y los oficiales que podía acusar a los funcionarios públicos, lo cual se podía establecer como faltas administrativas, sin embargo, éstas no se encontraban debidamente definidas como tales.

LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (21 DE FEBRERO DE 1940).

En los años posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, se llevaron a cabo reformas y adiciones respecto de nuevos Códigos y Leyes, como por ejemplo

¹³ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ José Luis, op. Cit. Pág. 43.

el Código Penal de 1929, que contemplaba los delitos cometidos por funcionarios públicos, delitos que se podían imputar a cualquiera por considerarse comunes. Posteriormente, en el Código Penal de 1931, se agruparon los delitos que podía ser cometidos por los funcionarios públicos, fueran federales o no. Esto acarreo la necesidad de implementar una Ley Reglamentaria para esos efectos, como la había venido siendo hasta entonces la Ley de Responsabilidades de 1896.

Para el 28 de febrero del año de 1940, el Presidente Lázaro Cárdenas publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

Lo que más resaltó de la Ley señalada, era que concedía a la Cámara de Diputados, facultades de investigación, así como de decisión respecto del desafuero, lo cual acarrearía como consecuencia, la separación del funcionario público del cargo que viniese desempeñando, además de la sujeción del mismo a la acción de los tribunales comunes. Lo anterior, se catalogó como un error, ya que no tomó en cuenta el cambio del artículo 21 Constitucional que confería dicha acción pero al Ministerio Público. En esa tesitura, la citada Ley originó confusión respecto de la naturaleza de los delitos oficiales y la de los comunes, ya que se señalaba que los primeros serían los que cometiese el funcionario público y que estuvieran directamente relacionados con las funciones de su encargo, es decir, que el delito oficial se configuraba por la actividad ilícita del funcionario concatenada intrínsecamente con las funciones o con motivos de las mismas relativas al encargo que desempeñaba.

En la multiferida Ley, también se otorgó acción popular para denunciar a los funcionarios públicos, así como igualmente estableció de manera específica quienes serían los sujetos denominados como altos funcionarios, siendo estos, el Presidente de la República, los Senadores y diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Secretarios de Estado, el Procurador General de

la República y los Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales. Asimismo, se estableció la diferenciación entre delito y falta oficial, estableciendo que las violaciones a la constitución y Leyes Federales que no estuvieran señaladas como delitos, encuadrarían en lo que eran faltas administrativas, lo cual provocaba la suspensión del funcionario.

Asimismo, la Ley de referencia, contemplaba cinco procedimientos diferentes, dos de ellos aplicables a los altos funcionarios dependiendo del delito de que se tratara, otro exclusivo para faltas oficiales estableciéndose para el efecto un jurado popular; otro procedimiento respecto de los funcionarios del Poder Judicial y el último aplicable para el caso de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios.

De lo anterior se puede apreciar, que la constitución de 1917 no tuvo en sí un gran avance en cuanto a la regulación de las responsabilidades administrativas que existían hasta ese momento, esto probablemente por el hecho de que se prestaba aún más atención a las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios públicos, haciendo a un lado o restándole importancia al aspecto disciplinario así como a las propias Leyes reglamentarias, las cuales cabe precisar, se enfocaban también a asuntos distintos.

1.8. REFORMAS A LA CONSTITUCION DERIVADAS EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (28 DE DICIEMBRE DE 1982).

En el año de 1982, ya se habían reformado e igualmente adicionado diversos preceptos constitucionales, básicamente respecto del título IV que contemplaba, como ya se señaló, del artículo 108 al 114. Las reformas, aunadas a la nueva Ley de

Responsabilidades, además de la reformas hechas al código Penal y Civil, trajeron aparejada la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Las reformas Constitucionales efectuadas en ese año, aludían a las responsabilidades de los servidores públicos, denominados hasta ese entonces como funcionarios o empleados públicos, dejando a un lado dichos calificativos, y con la denominación ahora de “Servidores Públicos”, se pretendía imprimir la idea o el ideal de servicio a la sociedad por parte de estos recién denominados “servidores públicos”. En el artículo 108 Constitucional se hace referencia de quienes son los servidores públicos y su ámbito de competencia, y de igual forma se hace referencia a ello en el artículo 2 de la Ley de Responsabilidades, incorporando a aquellas personas que manejan o apliquen recursos económicos federales.

En tal virtud, se reconocieron así, las diferentes clases de responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos, haciendo a un lado claramente la responsabilidad política, penal y administrativa, siendo ésta última una innovación en el sistema jurídico mexicano. La responsabilidad administrativa se debía exigir a todos los servidores públicos, por acciones u omisiones que afectaran la imparcialidad, legalidad y eficiencia que éstos deberían tener en el desempeño de sus encargos.

Atendiendo a ello, es que se reguló no sólo las causas de las conductas, sino las sanciones a las que podía hacerse acreedores por la comisión de delitos, por lo que se pretendía a su vez fincar inconstitucionalidad en determinados actos, como la privación de la propiedad por causa del enriquecimiento inexplicable de los servidores públicos; con posterioridad esta conducta o delito se sancionó con el decomiso de los bienes de los servidores públicos, reformándose para ello el artículo 22 Constitucional. Una característica importante de la citada Ley de 1982, fue que eliminó la palabra fuero, para con ello evitar la presunción de privilegios y/o inmunidad respecto de un servidor público, acuñando a su vez la expresión “declaración de procedencia”, lo cual

ya se ha señalado previamente, que se aplicó para hacer saber si se le fincaría o no responsabilidad a un servidor público.

La principal finalidad del régimen de responsabilidades administrativas, es la de salvaguardar la eficacia del desempeño de las funciones inherentes a los cargos públicos, por lo que los sujetos de dicha responsabilidad, atento a lo referido en el artículo 108 Constitucional son: los representantes de elección popular, miembros de los poderes judiciales, los funcionarios, empleados y en general toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública federal o local. Todos los anteriores podían ser sujetos de responsabilidad administrativa, ya sea por acción u omisión de sus conductas; sin embargo, los gobernadores, diputados y los Magistrados de los Estados de la República, pese a que violentaran la Constitución o las Leyes Federales, no incurrirían en responsabilidad administrativa, sino que sería política o en su caso penal.

El artículo 2° de la ley de Responsabilidades se añadió, además de los otros mencionados, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, no obstante, el artículo 46 de la misma Ley, establece que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el propio artículo 2°, dando con ello a entender que las personas particulares que manejen o apliquen los recursos federales, sin que sean servidores públicos, no se les podrá fincar responsabilidad administrativa.

En esa tesitura, se tuvieron como causales para fincar responsabilidad administrativa, las que contiene el artículo 49 de la mencionada Ley de Responsabilidades, siendo 24 las causales contenidas en dicho artículo, destacándose entre ellas: la ilegalidad de formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; el desvío de recursos, facultades y/o información; ejercer funciones que no le son inherentes al encargo; intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; recibir donativos de

personas cuyos intereses se estén afectando; intervenir en la designación de una persona sobre la que se tenga interés personal; no presentar su declaración de bienes; incumplir con cualquier disposición jurídica inherente al servicio público.

Las sanciones que se podían imponer a los servidores públicos que incurrieran en esas conductas comprendían desde la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la multa, así como los apercibimientos y las amonestaciones. Los elementos constitutivos para poder imponer las sanciones administrativas mencionadas, estaban basados primordialmente en las circunstancias del sancionado, fueran éstas económicas, de nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y residencia, respecto al hecho, acción u omisión, así como la gravedad.

CAPITULO 2

TIPOLOGÍA DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Durante el presente capítulo, se analizará la conducta de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones, conducta que en caso de ser contraria a la Ley, originaría alguno de los tipos de responsabilidad en que los servidores públicos pueden incurrir. De igual manera se estudiarán diversas figuras relativas a la responsabilidad de los mencionados servidores públicos, las cuales ampliarán el espectro jurídico en cuanto al alcance que pueden tener dichas figuras.

La jerarquía de éste tema se localiza en ubicar el ámbito de competencia de los Servidores Públicos, así como los derechos de que gozan como tales, así como las obligaciones inherentes a su representatividad popular y al trabajo y cargo que desempeñan, atendiendo todo ello al deber ser de sus conductas. Todo ello, se engloba en un solo concepto: *“responsabilidad”, entendiéndolo desde su origen, el cual es la raíz latina “spondeo”, que viene de la voz “responderé”, cuyo significado es “responder”, entendiéndose ello como una obligación.* ¹⁴

En tal virtud, todos los servidores Públicos se encuentran obligados a rendir cuentas y/o a responder, como se ha señalado, por las acciones o en su caso omisiones que los mismos hallan hecho o dejado de hacer, y que derivaran de sus funciones en el cargo que desempeñen, y si de cualquiera de esas acciones u omisiones se desprende una conducta que se enmarque dentro de un tipo de responsabilidad específica, es entonces que deberá de atribuírsele la misma, aparejada de una sanción que resulte aplicable al caso en concreto, mismas que serán analizadas detalladamente en el capítulo siguiente.

¹⁴ CÁRDENAS, F. Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa. México 1999. Pág 102.

Cabe resaltar que las acciones u omisiones que el servidor público efectúe, y con las cuales pretenda violentar las Leyes que norman su actuar, deben de llevarse a cabo u omitirse en el desempeño de las funciones que le sean inherentes al cargo que desempeñe en la Administración pública o en su caso, dentro del periodo de un año posterior a que haya abandonado el cargo.

2.1. ASPECTOS GENERALES.

Al hacer referencia a un Servidor público, se vuelve indispensable hacer hincapié en los aspectos legales que rigen sus funciones y le dan origen al ámbito de su competencia. Es así que a nivel Federal, la fundamentación respecto a la materia de Responsabilidades de los Servidores públicos se refiere, se localiza en el Título cuarto de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla los artículos 108 al 114.

El régimen vigente de responsabilidades de los Servidores Públicos, se instituyó a partir de la reforma constitucional que tuvo lugar en la parte final del año de 1982, esto atendiendo a la problemática existente dentro de la sociedad, sobre la necesidad de reglamentar la conducta de los Servidores Públicos y más aún, de erradicar la corrupción inherente a ellos.

La referida reforma es considerada como una de las primeras acciones que se tomaron por el Gobierno Federal, reforma en la que se estructuró de manera más completa la Responsabilidad de los Servidores Públicos al Servicio del Estado, ya que estaba encaminada a *“acentuar el carácter de servicio a la sociedad que deben de observar el Servidor Público en su encargo, empleo o comisión”* ¹⁵.en esa tesitura, uno de los

¹⁵ CAZTELAZO, José Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México 1984. Pág. 85.

principios que componen el presente capítulo es el servicio que presta en sí, la Administración Pública, puesto que se desvanece la diferencia existente entre funcionario y empleado y se determina que cualquier persona que ejerza un cargo, un empleo o una comisión sea de la índole, nivel o naturaleza que fuere, dentro del servicio Público, será considerado como un Servidor Público, y dicha conceptualización abarca a los Servidores Públicos que integren la Administración Pública Paraestatal y no solamente ya la de nivel Federal.

En tal virtud, resultaba de vital importancia establecer con precisión como y quienes serían considerados como Servidores públicos, para los efectos de establecer con total precisión sus funciones, y en su caso como es que podría imponer alguna sanción que se derivara del desempeño u omisión del mismo en al ámbito de sus atribuciones.

Es así que en primera instancia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dentro del primer párrafo del artículo 108 lo siguiente:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”

De la transcripción efectuada se puede apreciar con total claridad, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hace referencia explícita a todas aquellas personas que intervienen

2.2. DEFINICION Y CARÁCTERÍSTICAS DE LO QUE ES UN SERVIDOR PÚBLICO.

Para tener un mejor entendimiento sobre éstos dos conceptos, es necesario señalar, que las diferencias entre ellos, obedecen primordialmente al orden jerárquico que existe dentro de los organismos gubernamentales, no sólo actualmente, sino dentro de toda la historia de la administración pública. Conforme ha pasado el tiempo, se han ido utilizando de manera indistinta ambos conceptos como sinónimos.

Sin embargo, se le ha pretendido dar significados distintos para cada uno de los conceptos señalados, ya que diferentes tratadistas han referido, que no existe uniformidad entre ellos, puesto que unos se refieren como funcionarios públicos atendiendo al género, y a los empleados públicos como la especie, y otros no toman en cuenta el concepto de servidor público como tal. No obstante lo anterior, se ha señalado que *“se ha querido dar una señalada significación al concepto de funcionario proveyéndole de imperium, esto es, de poderes propios a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y de decidir, caracterizada ésta por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad del estado, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos, por no recibir en algunas legislaciones una retribución y por ejecutar las disposiciones legales especiales a su investidura”*.¹⁶

¹⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1996. P.68.

Cabe señalar que “la obligación de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la jerarquización, la cual da lugar a una división técnica del trabajo, que no es otra cosa que la distribución de tareas dentro del proceso productivo, siendo tal distribución nada menos que la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.”¹⁷

Lo anterior se señala, para efecto de tener un mejor entendimiento respecto de que la burocracia es una organización a la cual le resulta aplicable un control jerárquico de sus componentes, a quienes a su vez divide en los que gozan de un mando y los que obedecen a éste, los que supervisan y los que ejecutan, los que tienen el poder de decisión en el ejercicio de ese mando, y los que acatan y ejecutan esas decisiones, es decir, jefes o funcionarios, y subordinados o empleados.

*“El control jerárquico a que se hace referencia, implica en la administración pública, la subordinación técnica del empleado hacia sus supervisores en el cumplimiento de las tareas que le son propias de acuerdo a la Ley. Tal subordinación, se traduce en un poder (jerárquico), atribuido al superior, el cual ejerce representación del Estado, sobre el inferior, quien está obligado a acatarlo para ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación”.*¹⁸ Lo anterior, sirve como base para poder entender el cómo fincar las responsabilidades, lo cual se abordara más adelante.

Por otro lado, resulta particularmente problemático definir con precisión, cuando se trata de un funcionario y cuando de un empleado público, ya que la designación de éstos, por regla, se sujeta al mismo procedimiento, es decir, ambos son elegidos atento al mismo proceso, además de que sus derechos laborales ante el estado, son

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Derecho Administrativo Porrúa, México, 1999. P.73.

¹⁸ MARTÍNEZ MORALES Rafael, Derecho Administrativo Primer Curso, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1996. Pág. 346

idénticos y hasta en ciertos casos los llamados funcionarios no cuentan con poder jerárquico, como por ejemplo, los asesores.

Para el tratadista Rafael Bielsa, la diferencia primordial consiste en que *“la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley, y en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al Estado. En ese tenor, el funcionario expresa la voluntad estatal, y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad a fin que no implique representación alguna del Estado.”*¹⁹

Sin embargo, pese a la claridad de los conceptos, se señala que no abarcan todo el espectro de amplitud que contempla la administración pública, ya que si se aceptara de forma definitiva una distinción tan incisiva, se podría excluir el ámbito que se reserva para todos aquellos funcionarios que se desempeñan en las esferas administrativas más elevadas, sin representación estatal alguna, no obstante ello, reciben un tratamiento laboral idéntico al de otros que si la tienen.

Como se puede precisar de lo anterior, no existe o no se puede establecer de forma tan tajante, una uniformidad en cuanto al término y significado de servidor público; sin embargo, si hay detalles que son suficientes para idealizar concretamente estos conceptos. Es por ello, que se prioriza al concepto que nace, se establece de la Ley, mismo que se encuentra en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece como servidor público, a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal, incluyéndose a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

¹⁹ BIELSA Rafael, Derecho Administrativo T. III, Edit. La Ley, Buenos Aires. 1994. Pág. 132.

Atento a lo anterior, se puede decir que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, ya que no solo se refiere a estos, sino que igualmente se refiere a cualquier persona a la que el Estado le hubiese otorgado un cargo o comisión de cualquier clase, entre los cuales se podría ubicar a aquellos que hubiesen sido designados como funcionarios electorales, o también para que contribuyeran al desarrollo de censos por ejemplo.

En conclusión, se puede definir como Servidor Público, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector públicos, y por otro lado un Funcionario Público es a su vez un Servidor públicos que ejerce funciones de ejercicio del mando, poder de decisión y/o representación de un órgano gubernamental.

2.3. DIFERENCIACIÓN ENTRE SERVIDOR Y FUNCIONARIO PÚBLICO.

Cuando se trata de caracterizar a los servidores públicos, es imprescindible definir que se trata de personas que fueron designadas mediante elección popular. No obstante ello, en el presente capítulo se detallará el cómo y el porque son elegidos y cuáles son los derechos que adquieren así como las obligaciones inherentes al desempeño de su encargo.

Iniciado con su **Nombramiento**, ya que éste es el primer y principal elemento para constituirse o iniciarse como servidor público, ya que *“el nombramiento es el acto jurídico formal en cuya virtud, la administración pública designa a una persona como funcionario o*

*empleado federal, y lo somete al régimen que, conforme a la Ley, le es aplicable específicamente a la función pública”.*²⁰.

Con lo anterior, se puede mencionar que el nombramiento es el inicio y a su vez la culminación de todo un procedimiento de designación, el cual, se apertura con una selección de candidatos a un cargo en específico, mismos que deben cumplir con diversos requisitos que están marcados por la Ley, y que a criterio de los ciudadanos o de la autoridad, dependiendo quienes los elijan, sean capaces de desempeñar las funciones inherentes al cargo.

Si bien no existen requisitos contemplados como tales para ingresar a la Administración Pública, ya sea Federal o Local, es cierto igualmente que si existen requisitos que se contemplan en los estatutos de cada dependencia de la Administración Pública, y de forma supletoria en la Ley Federal del Trabajo, los cuales dan una noción del perfil que debe tener cada uno de los aspirantes a un determinado puesto, ya que precisamente el cargo tiene un perfil a cubrir para poder ocuparlo y desempeñarlo, todo ello se encuentra contemplado en el artículo 123, apartado B fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece:

“Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(...)

²⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. Cit. Pág. 347.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

(...)

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública; “

(...)”

De éste numeral se aprecia claramente la preocupación existente respecto de la capacitación que debe existir en la Administración Pública, ya que la citada capacitación se encuentra estrechamente ligada al sistema escalafonario en nuestro país, ya que el objetivo de éste es promover el eficiente desempeño de las obligaciones y deberes, así como la preparación de los servidores públicos encaminado al ejercicio de los cargos de mayor responsabilidad.

Una vez realizada la designación de los servidores públicos, lo siguiente es la imposición de sus obligaciones, mismas que se establecen en el Artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual comprende XXIV fracciones, las cuales establecen:

ARTÍCULO 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;

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIX-C.- *Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;*

XIX-D.- *Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;*

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 omite 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.

Todas las anteriores se pueden resumir de la siguiente manera:

a).- *Cumplimiento del servicio encomendado y el abstenerse de llevar a cabo cualquier acto o conducta, o en su caso omisión que desencadene en la suspensión o deficiencia del servicio.*

b).- *Formular, desarrollar y ejecutar los planes, programas así como el gasto de los presupuestos relativos a su competencia y funciones, así como dar cumplimiento y tener estricta observancia de las leyes y su reglamentos respectivos, que establezcan el curso que habrá de dársele a los recursos económicos públicos.*

c).- *Rendición de cuentas sobre el ejercicio de sus funciones inherentes a su cargo, y el uso de los recursos económicos si es el caso.*

d).- *Salvaguardar la documentación e información que por motivos del desempeño d su encargo o comisión tenga bajo su responsabilidad y manejo, así evitar el uso de la misma de manera indebida.*

e).- *Inhibirse durante el tiempo que dure su encargo comisión, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por alguien más, cualquier tipo de remuneración, ya sea en dinero o en especie, servicios, donaciones o cargos y comisiones para sí o para personas en quien tenga interés personal o familiar, o incluso de negocios, que tengan relación con el desempeño de sus funciones, esto aún y después de haberse separado de su cargo, al menos por un año.*

La totalidad de las obligaciones previamente referidas, ejemplifican claramente el interés e importancia que se le ha atribuido al tema de las responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que, atento a los principios generales del derecho, a todo derecho le corresponde una obligación.

Es necesario resaltar que previo a la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativa de los Servidores Públicos en el año de 2002, éste tema estaba solamente regulado por el título IV de la Ley de la materia, por lo que las citas al pie harán referencia a artículos de ésta última, sin embargo, no pierden su contenido.

En tal virtud, *“el catálogo de obligaciones administrativas de los Servidores Públicos expuesto en el artículo 47, no está completo, prueba de ello es que otras obligaciones se presentan en otros artículos de la Ley, como la que se establece en el artículo 49, el cual menciona que todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de quejas y denuncias y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.”*²¹

²¹ JUÁREZ MEJÍA Godolfino, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Ed. Porrúa, México 2002, Pág. 138.

Sin embargo, éste no es el único artículo de la Ley que menciona otras obligaciones además de las contenidas en el artículo 47, un ejemplo de esto son los artículos 53, 57 fracción XX, 58 y 59.

Consecuentemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicó una Tesis Aislada con la finalidad de esclarecer dicha discrepancia, tesis que establece:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL. Al efecto, el dispositivo en cita, es uno de los que integran el capítulo denominado “Sujetos y Obligaciones del Servidor Público”, de la Ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un Servidor Público debe sancionarse, es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención a dicha obligación, no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentra tipificada en forma específica es suficiente establecer que no se sujeta a los supuestos exigidos para encaminar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, TOMO X, ENERO DE 1999, PAG. 822.

Tomando en cuenta la tesis transcrita, se observa que el mencionado artículo 47, el cual se retoma en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no restringe las obligaciones del Servidor Público, por lo que al estar éstas contempladas en varios numerales, no le restan importancia al momento de que se deba fincar una responsabilidad por la omisión de observar las mismas.

2.4. DIVERSIFICACIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

La responsabilidad, es una obligación que se tiene de responder o hacerse garante de una conducta o un acto o en caso de haber omitido realizar éstos. En tal virtud, los Servidores Públicos deben de normarse por este principio como resultado de sus actos, cuando éstos son ilícitos o indebidos. La necesidad de establecer una responsabilidad, obedece a los amplios recursos económicos que la administración maneja y de los cuales dispone, así como el poder de decisiones con los que se les enviste a los servidores públicos que por la naturaleza de su encargo les son inherentes, puesto que a lo largo de la historia se advirtió la tendencia desastrosa a utilizarse tanto los recursos como las facultades para beneficio propio.

No es un secreto que para que la conducta del Servidor Público encuadre o se ubique en alguna de las hipótesis que marca la Ley para poder fincar responsabilidad, debe de ser cuando éste se encuentre en el ejercicio de sus funciones o desempeñando su encargo, consecuentemente de esto, al incumplir con las obligaciones que la Ley le impone en el desempeño de su encargo puesto o comisión, es que se genera una responsabilidad a su cargo.

Es importante precisar, que el perjuicio ocasionado por la conducta de hacer u omisión de los Servidores Públicos, puede ser ocasionado no sólo al Estado, sino que también puede ocasionarse un perjuicio a particulares, deviniendo ello en una responsabilidad no de un solo tipo, sino de cuatro posibles a saber; la responsabilidad penal, política, civil y la administrativa; estos cuatro tipos de responsabilidad se encuentran contenidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que serán analizadas más adelante.

En esa tesitura, es importante resaltar, que no necesariamente el Servidor Público puede incurrir en uno solo de los tipos de responsabilidad enunciados previamente, ya que *“cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones, lo vuelve responsable administrativamente, sin perjuicio de que se le pueda originar a su vez una responsabilidad civil, penal o incluso política.”*²²

Consecuentemente, el tipo de responsabilidad penal, así como las administrativa y política, se configuran frente o respecto del Estado, y cuando dichas acciones o conductas produzcan un daño o perjuicio al patrimonio de particulares, se genera al tiempo una obligación de resarcirlo, de acuerdo a los principios de derecho.

*“Los diferentes tipos de responsabilidad, fueron una derivación de las iniciativas de reformas del Título Cuarto de la Constitución, las cuales establecieron las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el Servicio Público.”*²³

Desde siempre se ha tenido la problemática de la correcta y adecuada conducta que se debe de seguir siendo un Servidor Público, por varios motivos, como lo son el “poder” con que se cuenta, los recursos que se manejan y la posibilidad de beneficiarse del puesto que se está desempeñando; desgraciadamente fue tanta la recurrencia de éstas acciones, que se tuvo que normar y definir las conductas u omisiones que los Servidores públicos llevaban a cabo y que estaban fuera de la Ley y que a su vez incumplían con las obligaciones que se les conferían al otorgarles un cargo o comisión a desempeñar, tan es así que se crearon las responsabilidades y se determinaron de los tipos que ya se han señalado.

La responsabilidad administrativa propiamente, es la que se crea por los servidores Públicos que incumple, violan o rompen la Ley, y le ocasionan un daño al estado, a

²² DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, op. Cit. Pág.22.

²³ ACOSTA ROMERO, op. cit. Pág. 75.

un tercero y más aún se benefician ellos mismos, popularmente se le podría decir que es la corrupción, un mal que se ha pretendido erradicar o al menos disminuir con la creación de sanciones cada vez más severas así como con la creación de normas, leyes y organismos que se encarguen de su vigilancia y cumplimiento.

2.5. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Esta responsabilidad resulta ser un tema extenso dentro de éste trabajo de investigación, motivo por el cual se tocarán los puntos más importantes desde todas las perspectivas posibles, esto con el objetivo de tener una visión más profunda y real de lo que dicha responsabilidad implica y significa, y de cómo se ha aplicado al caso concreto respecto de los servidores públicos que son acreedores a una sanción administrativa por haber incurrido en una responsabilidad igualmente de éste tipo.

El fundamento legal de la responsabilidad en comento, abarca diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comenzando por el artículo 109, fracción III:

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

(...)

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.

Continuando con el fundamento legal de la responsabilidad que nos ocupa, éste se concentra en el artículo 113 de la Constitución Federal, el cual a la letra señala:

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

En tal virtud, del artículo transcrito se desprende lo que se llama actualmente como los principios que norman la función pública, y se trata de los siguientes:

- Legalidad.- Este principio consiste en que cualquier acto o conducta efectuada por los servidores públicos, y generalizando, realizados por cualquier órgano de la administración pública, debe de estar debidamente fundado y motivado.
- Honradez.- Dicho principio involucra la integridad al momento de realizar un acto o conducta por parte de cualquier servidor público.
- Lealtad.- Implica la observancia y acatamiento de lo establecido en las Leyes, fidelidad y honor. Se vuelve necesario precisar que en esta caso, la fidelidad referida versa e el sentido de los servidores públicos hacia el Estado, al organismo público al cual

estén adscritos, así como hacia las leyes que lo normen y hacia el cargo que desempeñen.

- Imparcialidad.- Conlleva la falta de intereses parciales, es decir la falta de un designio o determinación anticipada o de una prevención a favor de uno o en contra de otros.
- Eficiencia.- Consiste en una capacidad de la que deben gozar y hacer efectiva los servidores públicos, para lograr un efecto determinado.

Continuando con la fundamentación base de ésta responsabilidad, también es necesario enunciar el párrafo tercero del artículo 114 de la propia Constitución Federal, el cual dice:

“La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.”

De la transcripción anterior se observa y se puede concluir, que los tres numerales analizados previamente, contienen los parámetros para poder fincar una responsabilidad administrativa a un servidor público, siempre que la conducta realizada encuadre en una violación a los ordenamientos legales.

Sin embargo, la doctrina tiene igualmente un concepto de lo que es Responsabilidad administrativa, siendo el siguiente: *“un tipo de responsabilidad en la que incurre un Servidor público por actos u omisiones cometidos con motivo del desempeño de su empleo, cargo o*

comisión, los cuales resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que norman el servicio público.”²⁴

Por otra parte, se ha establecido que “la Responsabilidad Administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados por los Servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y que además afectan los valores fundamentales que rigen la función pública.”²⁵

Consecuentemente de todo lo anterior, se concluye que los actos, conductas u omisiones que lleve a cabo un Servidor público, deben de ir o ser contrarios a los principios regentes de la función pública, para que así, dicha conducta, acto u omisión puedan considerarse como responsabilidad atribuible a los mismos, además de que tales acciones u omisiones deben de llevarse a cabo durante el tiempo en que el servidor público esté en el ejercicio de sus funciones y desempeñando su cargo o comisión para que puedan ser considerados como factores de imposición de responsabilidad.

La diversidad de servidores públicos que pueden incurrir en Responsabilidad Administrativa se encuentra en el artículo 108 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que en resumen resultan ser los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios, empleados y toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier índole dentro de la Administración pública Federal y/o local, así como los integrantes del Instituto Federal electoral, los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales superiores de justicia locales, y en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales,

²⁴ SERRA ROJAS Andrés, op. Cit. Pág. 37

²⁵ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, op. Cit. Pág. 38.

por incumplir y violentar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Federales y locales.

En su conjunto, la figura de la Responsabilidad Administrativa como tal, atento a lo señalado y analizad del artículo 113 Constitucional, establece los parámetros para emitir las sanciones respecto de conductas ilícitas cometidas por Servidores públicos, atento a las propias medidas que el citado numeral contiene, que son, a saber, las sanciones disciplinarias que permiten a la Administración pública controlar esas conductas irregulares y en su caso sancionarlas.

2.6. RESPONSABILIDAD CIVIL.

De acuerdo a lo que establece el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo octavo, entratándose de demandas del orden civil que se entablen en contra de un Servidor Público, no se requerirá la declaración de procedencia, es por ello que *“la responsabilidad civil se presenta por causar a una persona daños y perjuicios que sean valubles monetariamente, generándose un cargo a cualquier servidor público, exigiéndosele mediante una demanda”*.²⁶

Cabe precisar que la responsabilidad Civil no solamente se encuentra fundamentada en el numeral referido, sino que *“la existencia de la responsabilidad civil parte del principio de que nadie tiene derecho a dañar a otro, y encuentra su base Constitucional en los numerales 1º, 12, 13 y 27 constitucionales, que establecen la igualdad ante la Ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución, y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales*

²⁶ CÁRDENAS F. Raúl. Op. Cit. Pág.30.

y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos por ella misma y con las modalidades que dicte el interés público”.²⁷

Según la legislación civil, en esta hipótesis en particular, el Código Civil Federal establece los casos en los que se puede fincar responsabilidad al que cause daño o perjuicio a otro, esto específicamente en el artículo 1910 del citado ordenamiento legal el cual señala:

“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.”

En el caso de los Servidores Públicos, se entiende que si éstos ocasionan daño o perjuicio alguno estando en el ejercicio de sus funciones, incurren en responsabilidad, atento a lo establecido en el numeral transcrito, consecuentemente deberá de resarcir el daño ocasionado.

Dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, que la responsabilidad civil está integrada por cuatro aspectos, siendo éstos:

1.- Los sujetos.- Es necesario que se trate de un Servidor Público y que esté en ejercicio de sus funciones, puesto que si no fuese así, se trataría de un conflicto entre particulares en igualdad de condiciones.

²⁷ SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, Porrúa, México, 1999 Pág. 393.

2.- La acción u omisión.- Tal hecho, cualquiera que sea, debe de darse con el consecuente daño, es decir, al realizarse o abstenerse de hacer la conducta, se generará en ese momento la responsabilidad civil.

3.- El daño.- este puede ser de dos tipos a su vez: moral o material; el daño moral es la afectación que se causó a una persona en el aspecto psicológico, de creencias, emocional etc., siendo por otro lado que el daño material es el daño, pérdida o menoscabo que se de en el patrimonio del particular, por la falta de cumplimiento de una obligación. Cualquiera de éstos debe de ser cierto, real y personal respecto del demandante.

4.- El nexo causal.- Este nexo implica que el daño se genere como consecuencia directa e inmediata de la conducta del servidor público, ya sea de hacer o no hacer, puesto que si se dan o intervienen excluyentes de responsabilidad, como un tercero, un caso fortuito o fuerza mayor, no se está en presencia de una responsabilidad.

Cuando se integran todos los elementos anteriores, se está en presencia efectivamente de una responsabilidad por parte del Servidor Público, y por ende, éste debe de encargarse del resarcimiento del daño ocasionado, Es así que se encuentran estipuladas las condiciones y el procedimiento a seguir para llevar a cabo la reparación del daño, esto de acuerdo a lo establecido en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: específicamente en sus párrafos primero y segundo:

“ARTÍCULO 77 Bis.- Cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Función Pública,

para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra.

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

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

Cuando se haya aceptado una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva.”

Asimismo, el Código Civil Federal, artículos 1926 y 1928, contemplan que la reparación del daño ocasionado a cualquier particular, esto en el sentido de que aquel que sufra un daño puede exigir la reparación del mismo directamente al responsable de haberlo ocasionado; en esa tesitura, igualmente establecen que el que pague los daños y perjuicios ocasionados por sus empleados, funcionarios u operarios, puede exigir a su vez de ellos lo que éste hubiere pagado.

Así, y según lo enunciado previamente, se tiene que el resarcimiento del daño ocasionado, es parte importante al momento de determinar una responsabilidad civil a cualquier Servidor Público, no obstante, existe controversia al respecto, ya que, estrictamente hablando, dicha responsabilidad debería de ser directamente imputable al Estado, puesto que los Servidores Públicos, en el ejercicio de sus funciones y en el desempeño de su encargo, actúan en su representación, es decir, representan y actúan a nombre del Estado, y no en el suyo propio.

Atento a lo anterior, es que hasta hace poco se encontraba reglamentada lo que se denominaba la responsabilidad solidaria, si es que se tratase de una acción dolosa y subsidiaria en el caso que no hubiera tenido ese carácter, que debería de tener el Estado con los Servidores Públicos, respecto del daño ocasionado a cualquier particular en detrimento de sus bienes o derechos.

Pese a ello, dicho numeral fue derogado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 2004, por lo que ahora la reglamentación en ese sentido se encuentra dentro de dicho código en su artículo 1917, en la parte que señala:

“Artículo 1917.-Las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligadas de acuerdo con las disposiciones de éste capítulo.

Las personas morales son responsables de los daños y perjuicios que causen sus representantes legales en el ejercicio de sus funciones.”

Según lo anterior, se concluye que la responsabilidad civil se genera sólo entre particulares, no así entre el Estado y sus empleados o sus servidores, en tal virtud, éstos deberán de ser demandados conforme a la normatividad civil vigente *“por lo tanto para que se pueda fincar responsabilidad civil, independientemente de que sea resarcitoria, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, de lo contrario se estará frente a unas responsabilidad penal o administrativa.”*²⁸

La responsabilidad es el compromiso de tipo moral que surge a partir de una eventual equivocación o de una falta que comete una persona, en el presente caso, un Servidor

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México, Porrúa 1995, Pág. 32.

Público, con la condicionante como tal, de que ésta debe de ser, dentro del ejercicio de las funciones que ostente desempeñando el cargo o comisión que ocupe dentro de la Administración Pública. El concepto también hace referencia a la obligación de reparar y compensar el daño causado.

En el ámbito del derecho, se entiende la responsabilidad como la capacidad de un sujeto para reconocer y admitir los efectos de una acción que realizó con libertad. A partir de esta capacidad, el individuo puede ser juzgado y condenado cuando su conducta implica una responsabilidad.

La noción de responsabilidad civil hace referencia a la obligación de un sujeto de reparar, a través de una compensación monetaria, un daño que le haya provocado a otra persona. Lo habitual es que la responsabilidad civil obligue al responsable del año a pagar una indemnización por los perjuicios que ocasionó.

En mi opinión, el hecho de que se haya derogado dentro de la normatividad aplicable, el concepto de responsabilidad solidaria del estado respecto de un de sus Servidores Públicos, fue una medida acertada, puesto que con ello se tiene como único responsable al Servidor Público que incurrió en la conducta, ya que, si bien es cierto lo hace en el desempeño de las funciones inherentes a su encargo, no menos cierto es que el Estado no lo coacciona u obliga a realizar la acción u omisión generadora de la responsabilidad, pues de ser así, que calidad tendría el Estado para con sus gobernados si fuera éste quien obliga o interviene para que se origine una responsabilidad. Por otro lado, los Servidores Públicos tienen así, una mayor obligación al momento de resarcir el daño, y con ello se pretende que las conductas u omisiones que cometían incurriendo en responsabilidad vayan disminuyendo, ya que

al no tener un “responsable solidario”, la carga o la responsabilidad de reparar el daño, es completamente del Servidor Público, dejando así solamente al Estado la obligación de sancionar debidamente al Servidor Público sin que, además del daño ya ocasionado por este, se sufra una más teniendo que responder por los actos del mismo.

2.7. RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal se configura al efectuarse actos u omisiones tipificados como delitos por las legislaciones federales o locales.

Para entender en detalle la responsabilidad penal, se debe de analizar en primer lugar, el fundamento jurídico, el cual se ubica en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción II, el cual dice:

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

(...)

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

Las leyes penales a que se refiere la fracción previa, hacen alusión al Código Penal Federal, que es la legislación que se abordará en el presente punto, ya que en estas

figuras, el sujeto activo del delito, necesaria e indudablemente debe de ser un Servidor Público, siendo los delito en cuestión:

- 1.- *Ejercicio indebido del Servicio público.*
- 2.- *Abuso de autoridad.*
- 3.- *Coalición de Servidores Públicos.*
- 4.- *Uso indebido de atribuciones y facultades.*
- 5.- *Concusión.*
- 6.- *Intimidación.*
- 7.- *Ejercicio abusivo de funciones.*
- 8.- *Trafico de Influencias.*
- 9.- *Cohecho.*
- 10.- *Peculado.*
- 11.- *Enriquecimiento Ilícito.*

Los delitos que haya cometido durante el tiempo que duró su encargo o comisión, es lo que se denomina como delitos comunes, mismos que son susceptibles de ser cometidos en cualquier momento en que estén desempeñando sus funciones, sin que sea necesario ninguna otra circunstancia particular o modalidad, es decir, que los comete el Servidor Público como sujeto general de Derecho Penal y no como trabajador del Estado.

A mayor abundamiento, el propio artículo 109 de la Constitución, en su párrafo tercero marca:

“Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.”

“Si bien es cierto que existe una protección constitucional, denominada anteriormente como fuero, también es cierto que dicha protección es un privilegio en materia penal que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, a la cual se le denomina Declaración de Procedencia.”²⁹

Entratándose de servidores públicos que no gozan del anteriormente mencionado fuero constitucional, el Ministerio Público podrá actuar de inmediato. Cuando se trata de Servidores Públicos que tengan inmunidad en razón de su cargo, deberá de seguirseles previamente el juicio de procedencia a que se refiere el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo primero:

“Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la

²⁹ BIELSA, Rafael. Op. Cit. Pág. 135.

Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el inculpado.”

El procedimiento para declarar la procedencia, se norma por los principios del juicio político en la etapa de la que conoce la Cámara de Diputados, es decir, que la querrela o denuncia puede interponerse por cualquier particular o requerimiento del Ministerio Público. La sección instructora, que está integrada por cuatro Diputados de cada una de las comisiones de la Cámara, pretenderá establecer la subsistencia del fuero Constitucional, la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado. Todo *“el procedimiento anterior, tendrá una duración de 60 días, durante los cuales habrá citación de las partes y se resolverá, posteriormente, si ha lugar a proceder en contra del inculpado. Si se le encontrara responsable del ilícito, quedará inmediatamente separado del encargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales correspondientes, En caso negativo no habrá lugar al procedimiento, mientras subsista la protección constitucional.”*³⁰.

No obstante lo anterior, hay una situación particular entreatandose del Presidente de la República, el cual también es servidor público, pero sin embargo el procedimiento para fincarle a él responsabilidad es un poco más delicado, ya que la declaración de procedencia en este caso en particular, daría pie a que la Cámara de Diputados asuma las funciones de un Jurado de Acusación para poder dar inicio a tal procedimiento semejante a un juicio Político, en el cual, la Cámara de Senadores sería quien dictara la Sentencia respectiva en cuanto a la responsabilidad penal. Fundamentándose o anterior en al párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

³⁰ MARTÍNEZ MORALES Rafael, op. Cit. Pág. 344

“Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.”

Es preciso subrayar que no será necesario contar con la declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los Servidores Públicos que cuenten con fuero incurra en algún delito durante el tiempo que esté separado de su encargo por cualquier motivo, ello atendiendo al noveno párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra nos dice:

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

En tal virtud, si un Servidor Público vuelve a desempeñar funciones, o fue elegido o nombrado para ocupar otro cargo distinto, pero se trate de uno que sea objeto de fuero, se requerirá de nuevo el procedimiento ante la Cámara. La responsabilidad por delitos cometidos por un Servidor Público, se podrá exigir dentro de los plazos y los términos que para tal efecto contempla la legislación penal, lo cual, atento e ella, no podrán ser nunca inferiores a tres años.

2.8. RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

Este tipo de responsabilidad, sin lugar a dudas es una de las más complicadas de fincar a cualquier servidor público, esto obedece al hecho de que es necesario que se conjunten diversos elementos para encuadrarla como tal.

Sin embargo, se ha reglamentado la misma, de manera tal que aún y cuando el procedimiento es largo, se pueden seguir una serie de pasos para poder atribuir y fincar esta responsabilidad de una manera real y eficaz.

La responsabilidad política se puede fincar a diversos funcionarios, siendo éstos los que señala el Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus párrafos primero y segundo:

“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación el 29 de enero de 2016)

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la federación

el 29 de enero de 2016)

*Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.
(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)*

*Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.
(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)*

*Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.
(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)*

*Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)*

Según el numeral transcrito, allí se enuncia a quienes se les puede imputar una responsabilidad de carácter político; sin embargo, las causales del porque se podría entablar un juicio político en contra de cualquier servidor público se enmarcan y encuentran su fundamento en la fracción I del artículo 109 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipula:

“Artículo 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

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

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

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;

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. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u

omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de

control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y...”

Atento a lo transcrito, es claro que los Servidores Públicos a los cuales se les puede fincar una responsabilidad política son bastantes, no obstante ello, *“existe la inquietud de cuales son aquellas faltas graves y los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos a que hace referencia éste precepto constitucional, por lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos en su artículo 7º, las establece, y son: ³¹*

“ARTÍCULO 7o.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

I.- El ataque a las instituciones democráticas;

II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;

III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

V.- La usurpación de atribuciones;

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

³¹ SERRA ROJAS Andrés, op. Cit. Pág. 294.

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

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

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

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”

Respecto del artículo anterior, y ya que se ha imputado alguna de las causales allí contenidas a algún servidor público, siendo hecho por cualquier ciudadano, por escrito y con pruebas fehacientes, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la cámara de Senadores, previo a que sea decidido por la mayoría absoluta del número de miembros presentes en la sesión; todo lo anterior se contempla en el artículo 110 constitucional, párrafos cuarto y quinto:

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

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

El procedimiento del juicio político, se detalla en los capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde se marcan las directrices del mismo; directrices que se ubican en el primer párrafo del numeral 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 114.- El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.”

Como ya se mencionó previamente, este juicio político se substancia ante el Congreso de la Unión, en donde la Cámara de Diputados, a través de la Sección Instructora, efectúa las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, otorgando la garantía de audiencia al inculpado, formulando sus conclusiones y definiendo ya sea la probable responsabilidad o la inocencia del encausado, en donde, de ser el caso necesario, impondrá a su vez la sanción respectiva, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 110 constitucional, el cual establece como tales, la destitución y/o la inhabilitación.

Asimismo, en el artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se contiene el tipo de sanciones a que se haría acreedor un servidor público en caso de que se le impute debidamente una responsabilidad, por ser, valga la expresión, responsable de los actos que se le imputan dentro del juicio político que se le instauró, y son:

“ARTÍCULO 8o.- Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.”

Consecuentemente, *“el procedimiento mencionado deberá efectuarse en un plazo de 60 días naturales contados a partir del día siguiente al que se haya turnado al denuncia. La Cámara de Diputados en funciones de Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor en su caso, para resolver lo que proceda conforme a la mayoría de votos. En el caso de que dicha resolución sea condenatoria, se designará una comisión para que sea expuesta ante la Cámara de Senadores.”*³²

La sección de enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará una intervención al acusado, a su defensor y así también a la comisión acusadora, y formulará sus conclusiones, que serán presentadas ante la Cámara de Senadores, la cual, en sus funciones de Jurado de Sentencia le dará lectura a dichas conclusiones para que se proceda a la votación, que determinará el resultado con la votación de por lo menos las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia, la cual deberá de emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.

³² CASTELAZO Jose R. op. Cit. Pág. 45.

Es de recalcar, que las determinaciones del Congreso en este sentido, son definitivas e inatacables, tal y como se dice en el artículo 110, párrafo sexto de la Constitución:

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

Pues bien, se puede decir entonces que la responsabilidad política es la que se hace valer a través del Juicio Político de responsabilidad, en contra de los servidores públicos, mencionados en el artículo 110 de la Constitución. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional.

La finalidad que se pretende alcanzar con un Juicio Político, no es tanto la de comprobar la existencia de un delito y a la imposición de una pena, sino identificar algunas conductas cometidas por los servidores públicos que atentan en contra del Estado de derecho, el régimen de Gobierno y el Sistema Jurídico y concluye con la imposición de las sanciones correspondientes. El juicio político constituye un instrumento consagrado en la Constitución para la solución de los conflictos con carácter jurídico sobre la aplicación de las disposiciones fundamentales y pone especial atención en los Servidores Públicos con cargos de importancia o nivel más “relevante”, y consecuentemente con ello, va de la mano la relevancia o consecuencias de la responsabilidad en que incurran.

Las sanciones que puede producir la Responsabilidad Política, son menores a las que podrían producir la Responsabilidad Administrativa y Penal. Es importante señalar que más allá de darle un orden jerárquico a las posibles

responsabilidades, cualquiera de ellas podría desencadenar una o más tipos de responsabilidad.

Los resultados que ha mostrado el juicio político como medida de control que ejerce el Congreso de la Unión en México, ha resultado ser limitado o casi nulo, esto, toda vez que más que una causa es una consecuencia de la debilidad de los órganos del Poder Legislativo.

Una causa del poco uso del Juicio Político, ha sido la gran influencia que ejerce el sistema político mexicano, ya que se lleva a cabo la imposición de la voluntad de los miembros del partido dominante.

El siguiente paso para el juicio político será implementarlo de tal manera que funcione como un mecanismo regulador apoyado de la introducción de prácticas democráticas. En la medida que dichas prácticas vayan siendo puestas en función, ayudaría a que de manera fluida se ejerciera el control de la conducta de los altos funcionarios.

2.9. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE.

Al referirnos a esta Ley, es que se puede entender cómo es que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha ido quedando en desuso. Sin embargo, es preciso destacar que la presente Ley, tal y como su nombre lo señala, norma única y exclusivamente lo referente a la Responsabilidad Administrativa de los Servidores públicos, es decir, por cuanto hace a los demás tipos de responsabilidades, penal, civil y política, resulta aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, por lo que el desuso a que nos referimos, es solo respecto a éste tipo de responsabilidad.

Dicha Ley de Responsabilidades Administrativas, nos dice en su artículo Segundo Transitorio, sobre la derogación de los Títulos Primero, esto respecto a la Responsabilidad administrativa, el Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, sólo por cuanto hace al ámbito Federal

“TRANSITORIOS

Artículo Segundo.- Se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

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

Uno de los temas más importantes con respecto a la aplicación eficiente del orden jurídico nacional, en especial para las autoridades administrativas y servidores públicos, es precisamente el del control de la actuación de estos y, en su caso, el fincamiento de responsabilidades.

El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo componen, fundamentalmente, la propia Constitución Federal en su título cuarto, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos”, en el cual se basa la creación de la Ley que nos ocupa.

Es de señalarse que, en cuanto a la denominación de los propios sujetos de la 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 en el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa, concluyendo con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.

Dentro del amplio marco del régimen de responsabilidades de los servidores públicos donde se tipifican con precisión los distintos ámbitos de su responsabilidad, la responsabilidad administrativa es la relacionada estrictamente con el servicio público, 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. Para lo cual es que se creó la ley en comento.

Es así que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, regula precisamente, y de manera particular, la responsabilidad administrativa, la directamente referida a la propia actividad del servidor público, por actos u omisiones que afecten la legalidad, la 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.

Uno de los aciertos importantes de la actual regulación es la de abrir una vía expedita para prevenir y sancionar las faltas administrativas, como lo señala la exposición de motivos de la ley, ya que el apego a estos principios es una cuestión de orden público y de interés general porque la sociedad está interesada en que los servidores públicos desempeñen su trabajo conforme a derecho y en el hecho de que sean sancionados

quienes incurran en conductas que atenten contra los intereses de particulares o contra la propia institución.

2.10. EFECTOS Y ALCANCES DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS VIGENTE.

La Ley respectiva, se avoca particularmente a las Responsabilidades Administrativas en que pueden incurrir los Servidores Públicos, puesto que, como se ha observado, esta responsabilidad tiene un gran campo de aplicación; en esa tesitura,, dicha normatividad está abocada a regular, de acuerdo a su artículo 1° los siguientes aspectos:

“ARTICULO 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

*IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones,
y*

V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.”

Del artículo transcrito se puede apreciar que la responsabilidad administrativa se le finca a los Servidores públicos que se encuentren en el ejercicio de sus funciones y desempeñando el cargo puesto o comisión que ostenten dentro de la administración pública, ya que de no ser en tales circunstancias, estarían incurriendo en faltas por no cumplir, inicialmente, con las funciones que les fueron encomendadas en razón de su

cargo, aunado al hecho de que no se podría hablar de responsabilidad administrativa al no ser un servidor público, o que éste no se encuentre en ejercicio de las funciones de su cargo, o más aún, ostentando y ejerciendo alguno.

De igual manera, se desprenden otros dos puntos significativos, como son las funciones de la Secretaría de la Función Pública (previamente Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo) y el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, figuras éstas que en conjunto forman parte fundamental en cuanto a la responsabilidad administrativa se refiere.

Otro punto importante en cuanto a esta Ley, es el perfeccionamiento que la misma hace respecto de las sanciones disciplinarias, mismas que se contienen en su artículo 13, siendo las siguientes:

“ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Consecuentemente, los efectos de la Ley de referencia, se encaminan principalmente a que haya un control estricto y detallado respecto de las responsabilidades administrativas en que lleguen a incurrir los servidores públicos, pero sobre todo, en cuanto a las sanciones que apliquen a dichas conductas.

2.11. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD.

Cuando se trata del Procedimiento Administrativo disciplinario, se debe de precisar que al efecto, existen diversas formalidades que se deben de cumplir con la finalidad de obtener un resultado justo además de una correcta observancia de la Ley y una adecuada aplicación de las sanciones, esto cuando en el caso concreto efectivamente el Servidor Público amerite y se haya hecho acreedor a la misma al haber incurrido en responsabilidad administrativa.

Tales formalidades no son más que los lineamientos con los cuales se da cumplimiento a la normatividad y preceptos constitucionales que se han venido analizando a lo largo del presente trabajo, más concretamente a los artículos 14 y 16 que consagran y constriñen a fundamentar y motivar debidamente todos los actos y procedimientos que las autoridades emitan.

En tal virtud, *“el procedimiento Administrativo es considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontrándose que su realización se da mediante una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases para concluir con el objetivo que se pretende”*.³³

De la misma forma se conoce al Procedimiento Administrativo, como *“el conjunto de formalidades y actos que de manera directa o indirecta, determina los requisitos que preceden al acto administrativo, para que éste sea válido y cumpla un fin específico”*.³⁴

³³ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, op. Cit. Pág. 161.

³⁴ SERRA ROJAS Andrés. Op. Cit. Pág. 40.

De inicio, no había ordenamiento alguno que normara los pasos que la autoridad debía seguir para poder sancionar las faltas disciplinarias de los servidores públicos dentro de la administración, pese a tener identificadas esas conductas como faltas administrativas, ya que solamente se consignaban o se seguían procedimientos penales para la imposición de sanciones de ese tipo, y el resto de las leyes administrativas que contemplaban tales infracciones, omitían cualquier procedimiento sancionador.

En virtud de ello, a partir del año de 1983, al entrar en vigor la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es que se creó un procedimiento con el cual salvar esa laguna y establecer el cómo poder fincar tanto la responsabilidad como las sanciones respectivas administrativamente hablando, mismo que se designó como “Procedimiento disciplinario”.

El desarrollo de éste procedimiento se encuentra regulado atento al contenido del Capítulo II del Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, particularmente en su artículo 64, el cual señala:

ARTÍCULO 64.- *La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:*

I.- Citará al presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de un defensor.

También asistirá a la audiencia el representante de la dependencia que para tal efecto se designe.

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

II.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes y notificará la resolución al interesado dentro de las setenta y dos horas, a su jefe inmediato, al representante designado por la dependencia y al superior jerárquico;

III.- Si en la audiencia la Secretaría encontrara que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias; y 17 de 44

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría 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 o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se

les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.

2.12. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD.

Ya que en el punto que antecede se contemplan las cuatro etapas de la que se compone el Procedimiento Administrativo Disciplinario, iniciemos con la primera de éstas.

Investigación.- Esta fase del procedimiento se puede iniciar en forma oficiosa, es decir de oficio, o bien por medio de la presentación de una queja o denuncia hecha por cualquier particular ante las contralorías internas de la dependencia respectiva, o bien ante la Secretaría de la función pública. Así pues, los distintos órganos de control a nivel interno y a nivel general, proceden a realizar o desarrollar la investigación respectiva, atendiendo a los lineamientos que para tal efecto expide la Secretaría de la Función Pública, ello con fundamento en los artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

“CAPITULO II

SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCEDIMIENTOS PARA APLICARLAS

ARTÍCULO 49.- En las dependencias y entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que

cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las instancias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

ARTÍCULO 50.- La Secretaría, el superior jerárquico y todos los servidores públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las quejas y denuncias a las que se refiere el artículo anterior y de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso.

Incorre en responsabilidad el servidor público que por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, inhiba al quejoso para evitar la formulación o presentación de quejas y denuncias, o que con motivo de ello realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten.”

Asimismo, no solamente le compete o es posible que los particulares puedan presentar quejas o denuncias de este tipo, ya que, según lo establecido en el artículo 57 de la Ley de referencia, se prevé como una obligación de los Servidores Públicos que ellos también denuncien, en su carácter precisamente de Servidores Públicos, los hechos ilícitos o las conductas irregulares de las que tengan conocimiento ante los Órganos Interno de control de las dependencias a las que pertenezcan; una vez hecho lo anterior, y como resultado de la presentación de la denuncia, ya sea que fuere presentada por algún particular o un Servidor Público, la investigación que se realice puede tener tres resultados a saber:

1).- Si la investigación la realizó la Contraloría Interna u Órgano Interno de Control de alguna dependencia, y ésta descubre infracciones o conducta ilícitas cuyo conocimiento sea de su exclusiva competencia, éste órgano substanciará el procedimiento correspondiente, imponiendo las sanciones respectivas.

2).- En caso de las infracciones fuesen de la competencia de la Contraloría Interna, y éstas tuviesen el carácter de “graves”, y por ende tuviera que conocer la Secretaría de la Función Pública, se le comunicará a ésta con independencia de que se impongan sanciones correspondientes. Si las infracciones no son de su competencia en razón del monto económico, se trasladará el expediente a la Secretaría para que se imponga la sanción.

3).- Si la investigación es efectuada por la Secretaría de la Función Pública, ésta deberá de informar a la Contraloría Interna de la dependencia de que se trate para que prosiga con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto de las infracciones de su competencia, pero a su vez continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que sólo son competencia de la Secretaría.

Consecuentemente, durante la etapa de investigación, la autoridad que se encargue de ello, podrá decretar la suspensión temporal de las funciones del presunto responsable, cuando así sea considerado necesario y no entorpezca el desarrollo de las diligencias que se deban realizar, esto debido a que la permanencia del servidor Público en su encargo podría obstaculizar el desarrollo del procedimiento, ello en atención al artículo 64, párrafo primero fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A mayor abundamiento, el párrafo cuarto de dicha fracción, nos dice que si el nombramiento del Servidor Público que esté sujeto al procedimiento como probable responsable lo haya emitido el Presidente de la República, se requerirá la autorización de éste último para poder efectuar la suspensión de referencia.

“ARTÍCULO 64.- La Secretaría impondrá las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

(...)

IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.

La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute. La determinación de la Secretaría 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 o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaren responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste en los términos de la Constitución General de la República.”

Instrucción.- Ya que se llevó a cabo la investigación correspondiente a efecto de integrar el expediente del procedimiento, es que se da inicio con esta etapa, la cual encuentra su fundamento en el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Es importante destacar el hecho de que en éste numeral, se toman en consideración los aspectos más relevantes de éste

procedimiento, al prever respecto de la garantía de audiencia de que goza el Servidor público, ya que se le otorga el derecho de ofrecer las pruebas que estime pertinentes para desvirtuar los hechos de la investigación, formular sus alegatos respecto de lo desarrollado hasta ese momento así como de nombrar un defensor para tales efectos, todo ello en estricta observancia *“del principio de legalidad y el de certeza jurídica que exigen que las actuaciones de la Administración Pública se produzcan a través de formas que sirvan de garantía a la administración de conocimiento previo y exacto de sus posibilidades de defensa”*.³⁵

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

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

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

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

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

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

³⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. Cit. Pág. 350.

II.- Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

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

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

IV.- Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

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

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

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

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

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.”

Decisión.- Ya habiéndose integrado el expediente respectivo, con todos los elementos que permitan al juzgador formarse una opinión de los hechos, es decir, una vez que se haya dado por concluida la audiencia, el procedimiento llega a su etapa de decisión, la cual encuentra su fundamento en la fracción III del citado artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que señala:

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

Cabe precisar que estos términos no son preclusivos para la autoridad, es decir, no afectan la legalidad del procedimiento, en tal virtud, puede darse que el plazo que se dé sea mayor al estipulado en la Ley, sin embargo, ello conlleva una problemática para poder cumplir con el objetivo de una impartición de justicia pronta.

Ejecución.- Ya para terminar, esta fase del procedimiento sancionatorio da inicio con una notificación de la resolución que se menciona en la transcripción anterior, puesto que las sanciones que hayan quedado firmes deben de ser ejecutadas de inmediato, siendo ésta la naturaleza del acto administrativo.

Sin embargo, y no obstante los principios que debe de seguir todo acto administrativo, hay una controversia respecto de la suspensión de los Servidores públicos, esto porque según Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que *“se requiere una reforma a éste artículo, que reconozca la realidad jurídica de la facultad disciplinaria expresada mediante actos administrativos, que en virtud de sus características de presunción de validez y eficacia, no están sujetos a la validación de una autoridad diferente”*.³⁶

³⁶ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, op. Cit. Pág. 172.

En virtud de lo anterior, pese a que la sanción deba de ser ejecutada de forma inmediata por tratarse de un acto administrativo, ésta ejecución puede ser interrumpida por la interposición de un recurso administrativo. Cabe resaltar que para llevar a cabo la ejecución de las sanciones o resoluciones que hayan quedado firmes, es necesario que revista una serie de formalidades, llevándose a cabo de manera inmediata. Consecuentemente, se puede concluir que el procedimiento administrativo disciplinario reúne todos los elementos necesarios para poder fincar la responsabilidad administrativa a un servidor público.

Como corolario de lo anterior, se necesita precisar que la facultas disciplinaria y sancionadora de la autoridad administrativa, está sujeta a un término, y para el caso de que ésta facultad no se ejerza dentro del mismo, la Ley contempla que se tendrá por extinto ese derecho. Tal hecho se encuentra regulado por el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en donde se aduce que la facultad del superior jerárquico para sancionar a los infractores o responsables prescribe en un año si el beneficio obtenido o el daño ocasionado no excede de 10 veces el salario mínimo que esté vigente en el distrito Federal, y en tres años en los demás caso, términos que comienzan a correr al día siguiente a la realización de los hechos ilícitos o a su cesación cuando se tratase de infracciones continuas.

2.13. MEDIDAS APLICABLES: EMBARGO PRECAUTORIO.

El embargo precautorio es una figura que se da como consecuencia del Procedimiento Administrativo de Ejecución, y por medio de éste, se asegura el cumplimiento del crédito fiscal a los contribuyentes, lo cual se encuentra fundado en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, donde se establece lo siguiente:

Artículo 145. Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.

Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente conforme a lo siguiente:

- I. Procederá el embargo precautorio cuando el contribuyente:*
 - a) Haya desocupado el domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio de domicilio, después de haberse emitido la determinación respectiva.*
 - b) Se oponga a la práctica de la notificación de la determinación de los créditos fiscales correspondientes.*
 - c) Tenga créditos fiscales que debieran estar garantizados y no lo estén o la garantía resulte insuficiente, excepto cuando haya declarado, bajo protesta de decir verdad, que son los únicos bienes que posee.*

- II. La autoridad tramará el embargo precautorio hasta por un monto equivalente a las dos terceras partes de la contribución o contribuciones determinadas incluyendo sus accesorios. Si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia de pago y embargo y se levantará dicho embargo.*

La autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones por las cuales realiza el embargo, misma que se notificará al contribuyente en ese acto.

- III. El embargo precautorio se sujetará al orden siguiente:*
 - a) Bienes inmuebles. En este caso, el contribuyente o la persona con quien se entienda la diligencia, deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, embargo anterior, se encuentran en copropiedad o pertenecen a sociedad conyugal alguna.*

- b) *Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, estados y municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.*
- c) *Derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas; patentes de invención y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas y avisos comerciales.*
- d) *Obras artísticas, colecciones científicas, joyas, medallas, armas, antigüedades, así como instrumentos de arte y oficios, indistintamente.*
- e) *Dinero y metales preciosos.*
- f) *Depósitos bancarios, componentes de ahorro o inversión asociados a seguros de vida que no formen parte de la prima que haya de erogarse para el pago de dicho seguro, o cualquier otro depósito en moneda nacional o extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta o contrato que tenga a su nombre el contribuyente en alguna de las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, salvo los depósitos que una persona tenga en su cuenta individual de ahorro para el retiro hasta por el monto de las aportaciones que se hayan realizado de manera obligatoria conforme a la ley de la materia y las aportaciones voluntarias y complementarias hasta por un monto de 20 salarios mínimos elevados al año, tal como establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.*
- g) *Los bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.*
- h) *La negociación del contribuyente.*

Los contribuyentes, responsables solidarios o terceros, deberán acreditar el valor del bien o los bienes sobre los que se practique el embargo precautorio.

En caso de que los contribuyentes, responsables solidarios o terceros no cuenten con alguno de los bienes a asegurar o, bajo protesta de decir verdad, manifiesten no contar con ellos conforme al orden establecido en esta fracción o, en su caso, no acrediten el valor de los mismos, ello se asentará en el acta circunstanciada referida en el segundo párrafo de la fracción II de este artículo.

- IV. *La autoridad fiscal ordenará mediante oficio dirigido a la unidad administrativa competente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según proceda, o bien a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo a la que corresponda la cuenta, que procedan a inmovilizar y conservar los bienes señalados en el inciso f) de la fracción III de este artículo, a más tardar al tercer día siguiente a la recepción de la solicitud de embargo precautorio correspondiente formulada por la autoridad fiscal. Para efectos de lo anterior, la inmovilización deberá realizarse dentro de los tres días siguientes a aquél en que les fue notificado el oficio de la autoridad fiscal.*

Las entidades financieras o sociedades de ahorro y préstamo o de inversiones y valores que hayan ejecutado la inmovilización en una o más cuentas del contribuyente, deberán informar del cumplimiento de dicha medida a la autoridad fiscal que la ordenó a más tardar al tercer día siguiente a la fecha en que se haya ejecutado, señalando los números de las cuentas, así como el importe total que fue inmovilizado.

En los casos en que el contribuyente, la entidad financiera, sociedades de ahorro y préstamo o de inversiones y valores, hagan del conocimiento de la autoridad fiscal que la inmovilización se realizó en una o más cuentas del contribuyente por un importe mayor al señalado en el segundo párrafo de este artículo, ésta deberá ordenar dentro de los tres días siguientes a aquél en que hubiere tenido conocimiento de la inmovilización en exceso, que se libere la cantidad correspondiente. Dichas entidades o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo o de inversiones y valores, deberán liberar los recursos inmovilizados en exceso, a más tardar a los tres días

siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del oficio de la autoridad fiscal.

En ningún caso procederá embargar precautoriamente los depósitos bancarios, otros depósitos o seguros del contribuyente, por un monto mayor al del crédito fiscal actualizado, junto con sus accesorios legales, ya sea que el embargo se trabe sobre una sola cuenta o en más de una. Lo anterior, siempre y cuando previo al embargo, la autoridad fiscal cuente con información de las cuentas y los saldos que existan en las mismas.

Al acreditarse que ha cesado la conducta que dio origen al embargo precautorio, o bien, cuando exista orden de suspensión que el contribuyente haya obtenido emitida por autoridad competente, la autoridad deberá ordenar que se levante la medida dentro del plazo de tres días.

La autoridad fiscal deberá ordenar a las entidades financieras, sociedades de ahorro y préstamo o de inversiones y valores, la desinmovilización de los bienes señalados en el inciso f) de la fracción III de este artículo, dentro de los tres días siguientes a aquél en que se acredite que cesó la conducta que dio origen al embargo precautorio o bien, que existe orden de suspensión emitida por autoridad competente.

Las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo contarán con un plazo de tres días a partir de la recepción de la instrucción respectiva, ya sea a través de la Comisión de que se trate, o bien, de la autoridad fiscal, según sea el caso, para la liberación de los bienes embargados.

- V. *A más tardar al tercer día siguiente a aquél en que hubiera tenido lugar el embargo precautorio, la autoridad fiscal notificará al contribuyente la conducta que originó la medida y, en su caso, el monto sobre el cual procede. La notificación se hará personalmente o a través del buzón tributario.*

VI. *Con excepción de los bienes a que se refiere el inciso f) de la fracción III de este artículo, los bienes embargados precautoriamente podrán, desde el momento en que se notifique el mismo y hasta que se levante, dejarse en posesión del contribuyente, siempre que para estos efectos actúe como depositario en los términos establecidos en el artículo 153, del presente Código, salvo lo indicado en su segundo párrafo.*

El contribuyente que actúe como depositario, deberá rendir cuentas mensuales a la autoridad fiscal competente respecto de los bienes que se encuentren bajo su custodia.

Salvo tratándose de los bienes a que se refiere el inciso f) de la fracción III de este artículo, la autoridad fiscal deberá ordenar el levantamiento del embargo precautorio a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que se acredite que cesó la conducta que dio origen al embargo precautorio, o bien, que existe orden de suspensión emitida por autoridad competente.

La autoridad requerirá al obligado para que dentro del término de diez días desvirtúe el monto por el que se realizó el embargo. El embargo quedará sin efecto cuando el contribuyente cumpla con el requerimiento.

Una vez practicado el embargo precautorio, el contribuyente afectado podrá ofrecer a la autoridad exactora alguna de las garantías que establece el artículo 141 de este Código, a fin de que el crédito fiscal y sus accesorios queden garantizados y se ordene el levantamiento del embargo trabado sobre los depósitos bancarios, otros depósitos o seguros del contribuyente.

El embargo precautorio se convertirá en definitivo al momento de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución, sujetándose a las disposiciones que este Código establece.

Son aplicables al embargo precautorio a que se refiere este artículo, las disposiciones establecidas para el embargo y para la intervención en el

procedimiento administrativo de ejecución que, conforme a su naturaleza, le sean aplicables y no contravengan a lo dispuesto en este artículo.”

Del numeral transcrito se aprecia, que del mismo se desprenden las bases para que la autoridad fiscal actúe de manera eficaz y eficiente, además de que el mismo es el fundamento legal para el aseguramiento efectivo de bienes que permitan al Estado recuperar en una proporción determinada, el detrimento o daño que haya sufrido por causa de una responsabilidad en que haya incurrido un servidor público, lo cual se enmarca en el artículo 151 de la misma Ley.

“Artículo 151. Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato como sigue:

- I. A embargar bienes suficientes para, en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos en favor del fisco, o a embargar los depósitos o seguros a que se refiere el artículo 155, fracción I del presente Código, a fin de que se realicen las transferencias de fondos para satisfacer el crédito fiscal y sus accesorios legales.*

En ningún caso procederá el embargo de los depósitos o seguros, por un monto mayor al del crédito fiscal actualizado, junto con sus accesorios legales, ya sea que el embargo se trabe sobre una sola cuenta o en más de una. Lo anterior, siempre y cuando, previo al embargo, la autoridad fiscal cuente con información de las cuentas y los saldos que existan en las mismas.

Las entidades financieras o sociedades de ahorro y préstamo o de inversiones y valores que hayan ejecutado el embargo de los depósitos o seguros a que se refiere el artículo 155, fracción I, de este Código en una o más cuentas del contribuyente, deberán informarlo a la autoridad fiscal que ordenó la medida a más tardar al tercer día siguiente a la fecha en la que se haya ejecutado, señalando el número de las cuentas así como el importe

total que fue embargado. La autoridad fiscal a su vez deberá notificar al contribuyente de dicho embargo a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que le hubieren comunicado éste.

En los casos en que la autoridad fiscal tenga conocimiento de que el embargo se realizó por un importe mayor al señalado en el segundo párrafo de este artículo, ordenará a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que hubiere tenido conocimiento del embargo en exceso, a las entidades financieras o sociedades de ahorro y préstamo o de inversiones y valores que correspondan, liberar la cantidad correspondiente. Las entidades o sociedades de ahorro y préstamo o de inversiones y valores, deberán liberar los recursos embargados en exceso, a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del oficio de la autoridad fiscal.

- II. A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener, mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales.*

El embargo de bienes raíces, de derechos reales o de negociaciones de cualquier género se inscribirá en el registro público que corresponda en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

Cuando los bienes raíces, derechos reales o negociaciones queden comprendidos en la jurisdicción de dos o más oficinas del registro público que corresponda en todas ellas se inscribirá el embargo.

Si la exigibilidad se origina por cese de la prórroga o de la autorización para pagar en parcialidades o por error aritmético en las declaraciones, el deudor podrá efectuar el pago dentro de los seis días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento.

No se practicará embargo respecto de aquellos créditos fiscales que hayan sido impugnados en sede administrativa o jurisdiccional y se encuentren garantizados en términos de lo establecido en las disposiciones legales aplicables.

CAPITULO 3

IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LA NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD, Y ENTES FACULTADOS PARA EL EFECTO.

El origen de la aplicación de sanciones disciplinarias a los servidores públicos, es la responsabilidad administrativa, sanciones éstas que se le imputan cuando se encuentra precisamente en ese supuesto de responsabilidad, y es relativo al desempeño de las funciones inherentes al cargo que viniese desempeñando. Recapitulando un poco, la palabra “sanción” tiene su origen en el latín “*sanctio-onis*,” la cual tiene diversos significados, siendo el más importante a nuestro tema “*pena que la ley establece para aquel que la infringe*”.³⁷

Diversos tratadistas han clasificado las sanciones disciplinarias, atendiendo a la naturaleza de las mismas, a la finalidad que siguen cada una, pero al final concluyen en que de cualquiera de las formas en que se considere, la aplicación de las mismas debe de perseguir o llegar a la reparación del daño causado, siendo éste un principio fundamental del Derecho.

En esa tesitura, la citada reparación del daño puede efectuarse a través del cumplimiento forzoso o la indemnización del mismo, a través de una compensación económica que equivalga a la obligación incumplida. La doctrina a su vez, ha clasificado las sanciones atendiendo a la gravedad de las conductas ya sea de acción u omisión, creando así la disciplina correctiva y la disciplina depurativa o expulsiva; la primera de éstas contempla el apercibimiento, es decir una advertencia, multas e

³⁷ ÁLVAREZ CÁRDENAS, Alejandro El procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal, Porrúa, México, 2009. Pág. 87.

incluso los arrestos, y por lo que respecta a la segunda, ésta contempla la destitución e inhabilitación del Servidor Público del encargo que desempeñe.

Atento a lo anterior, “la Administración empieza por aplicar correcciones, pero cuando éstas resultan ineficaces, es decir, cuando no logra corregirse al servidor público, se debe aplicar otra pena disciplinaria que tenga otro efecto y a su vez otra forma”.³⁸

Consecuentemente, la Administración Pública esta faltada para sancionar a los servidores públicos que en el desempeño de las funciones de su encargo, sean omisos o lleven a cabo conductas que den origen a una responsabilidad administrativa, ejecutando las sanciones respectivas las autoridades que resulten competentes para el caso, siendo ésta la Contraloría Interna de cada Dependencia, más comúnmente llamados los “Órganos Internos de Control”, ya sea que ésta determine mantener al funcionario sin separarlo de su encargo, o separarlo del mismo.

3.1 DIVERSIDAD DE SANCIONES.

Las sanciones disciplinarias tienen su fundamento legal en el primer y segundo párrafo de la fracción II del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

³⁸ BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo III Editorial La Ley, 1984. Pág. 594.

(...)

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

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

Dentro de las características de las sanciones administrativas, se encuentra aquella de que las mismas no son restrictivas de otro tipo de responsabilidad, es decir, *“la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública, da origen a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser del orden civil, del orden penal o del orden administrativo. Cualquier falta que sea cometida por un servidor público en el desempeño de las funciones inherentes a su cargo, hace a éste responsable administrativamente, sin perjuicio de que se pueda llegar a establecer o a configurar una responsabilidad de otro tipo, ya sea civil o penal. Si la responsabilidad originada no va más allá de la administración, es decir no es más que administrativa, la conducta que la originó se denomina falta disciplinaria, y por ende, la sanción que le corresponde es igualmente una sanción disciplinaria, recayendo la tarea de aplicarla a la autoridad que resulte ser la superior jerárquica del servidor público que cometió la conducta u omitió efectuarla.”*³⁹

En conclusión, aún y cuando por el desempeño de su cargo el servidor público incurra en una responsabilidad administrativa, esto no es excluyente de que al mismo tiempo se le pueda imputar otro tipo de responsabilidad si es que así se determina.

³⁹ GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, Porrúa, México 2002, Pág. 169.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incluye en su numeral 113, los tipos de sanciones administrativas que existen, siendo éstas:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Atendiendo a lo anterior, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla en su capítulo II, Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas, la reglamentación específica para éstas, y en su artículo 13, una clasificación de las mismas:

“ARTICULO 13.- *Las sanciones por falta administrativa consistirán en:*

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

En esa tesitura, previo a determinar una responsabilidad de cualquier tipo, “*hay factores que se deben tomar en cuenta para la clasificación de la misma, como por ejemplo la llamada*

*individualización de la sanción disciplinaria. Esta individualización se basa en el comportamiento del funcionario revelado a través del tiempo en que éste ejerció su función, es decir, el expediente personal del servidor público es la base para que conforme a la Ley, se analice el caso concreto y se resuelva respecto de la aplicación de la sanción disciplinaria*⁴⁰

Es importante resaltar que la imposición de las sanciones, atiende a la gravedad de la conducta u omisión cometida por el servidor público, puesto que en base a ello se podrá determinar la medida pertinente a imponer y ejecutar en cada caso específico. La ley de la materia es muy precisa en su artículo 14, en donde se ubican las diversas modalidades en que puede imponer una sanción, enumerándolas en las fracciones siguientes:

***“ARTICULO 14.-** Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:*

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

⁴⁰ ÁLVAREZ CÁRDENAS Alejandro, op. Cit. Pp. 91 y 92.

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

La reglamentación expresa de las condiciones a seguir para determinar la sanción correspondiente a una conducta u omisión, tiene por objetivo, que bajo estos lineamientos se imponga la sanción adecuada tomando en consideración todos y cada uno de los elementos previamente definidos, con la finalidad de que al servidor público se le aplique de manera correcta la Ley.

En ese tenor, se procede a estudiar de manera separada los tipos de sanciones disciplinarias con el objetivo de definir sus características.

3.2. AMONESTACIÓN PRIVADA O PÚBLICA.

Si bien es cierto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contenía en sus fracciones I y II del artículo 53, la amonestación privada y pública, así como el apercibimiento privado y público, no menos cierto es que diversos tratadistas han disentido respecto de dichos conceptos, siendo que los mismos se utilizan como sinónimos, sin embargo, y en esencia tienen un contenido y trascendencia diferentes.

Por ejemplo, el tratadista Godolfino Juárez Mejía, dice que *“en la práctica, no existe diferencia entre el apercibimiento y la amonestación”*⁴¹. Sin embargo, en la doctrina se puede decir que la amonestación le antecede al apercibimiento, puesto que *“son dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su propio origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, en tal caso, aunque se trate de una medida de corrección disciplinaria, en sentido estricto no debe de ser considerada como sanción, caso contrario al apercibimiento, el cual sí es una sanción como tal, que se impone cuando previamente ya se había formulado una advertencia o amonestación”*.⁴²

En sentido estricto la amonestación no necesita que se cometa una infracción, sino la sola sospecha de que un acto ilícito o una conducta ilegal u omisiva es suficiente, ya que se trata de una advertencia para prevenir las conductas que en si pueden ya originar una infracción como tal.

Así pues, *“la amonestación se aplica para que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se hace la advertencia de que en caso de volver a cometerla, se le considerará como un reincidente, como en el caso del apercibimiento”*.⁴³

Respecto a la clasificación de cuando se trata de privadas o públicas éstas dos medidas disciplinarias, según Huberto Delgadillo Gutiérrez, esta caracterización se refiere al carácter de publicidad que se tenga del procedimiento seguido al servidor público, es decir, si solamente se dará a conocer a los interesados o si se hará del conocimiento general a través del Diario Oficial de la Federación e incluso mediante los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, esto a criterio del juzgador.

⁴¹ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto. *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*. Ed. Porrúa. México 2002. P. 140.

⁴² DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, o. cit. Pp. 117 y 118.

⁴³ Ibídem, p. 117.

En los casos en que el servidor público se hace a creedor, sea una amonestación o un apercibimiento, la Ley aplicable señala en su artículo 16, las normas aplicables a éste caso en concreto, con la finalidad de dar a conocer quien se encargara de hacerlas cumplir:

“ ...I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato.

Se trata pues, de una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, consistente en la advertencia que se hace al servidor público, haciéndosele ver las consecuencias de la falta que cometió, mediante la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones, exhortándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, que a diferencia del apercibimiento, ya no es una simple llamada de atención, pues su objeto es prevenir la posible comisión de un ilícito.

La Ley señala que tanto el apercibimiento y la amonestación pueden ser privado o público, entendiéndose por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, quedando únicamente constancia documental de su imposición por considerarlo conveniente en el expediente del servidor público sancionado, en virtud de la escasa importancia del asunto, en tanto que será público, cuando la autoridad que estima la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda debiendo hacer las publicaciones en el área; esto es, con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro a que alude el artículo 68 de la Ley de la materia.

En conclusión, ya sea la amonestación o el apercibimiento, ambas son llamadas de atención al servidor público, es decir, se trata de una advertencia o prevención para los mismos, ante la comisión de un ilícito, de las cuales el apercibimiento engloba a la amonestación, ya que ésta primera se conforma de la repetición de las segundas.

3.3. SUSPENSIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN.

Entiéndase como suspensión del servidor público, a la imposibilidad de éste de desempeñar el empleo, cargo o comisión que hasta el momento de imponerle la misma desempeñaba, por un tiempo determinado.

El análisis de esta palabra como sanción impuesta al presunto responsable de una conducta ilícita, no presentaría mayor complicación. Sin embargo, la doctrina alude a dos sentidos que se le pueden atribuir a la suspensión, cada uno de ellos seguido de una finalidad diferente.

El primero de ellos es el de la suspensión empleada como sanción. Respecto de éste sentido de la suspensión, el superior jerárquico separa al servidor público de su cargo o empleo por un periodo no menor a tres días y no mayor a tres meses, lo que lleva a concluir que si dicha sanción se está efectuando, es porque se ha comprobado la responsabilidad y/o comisión de una conducta ilícita.

El otro sentido que se le atribuye a esta sanción es el de suspensión temporal, la cual se entiende como *“una medida de control dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero sí de éstas resultase al inocencia del servidor público, se le deberá de*

restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que haya dejado de percibir por la medida impuesta.”⁴⁴

Respecto de lo anterior, la suspensión tiene *“un carácter de medida cautelar, precautoria o procedimental con carácter temporal, a la cual se recurre cuando es necesario realizar investigaciones y no se desea que el servidor Público denunciado quede en posibilidad de interferir con las indagaciones.”*⁴⁵

Dentro de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, particularmente en el primer y hasta el tercer párrafo del artículo 21, se mencionan las características que debe de revestir la suspensión temporal del Servidor Público.

La referida suspensión podrá llevarla a cabo la secretaría de la Función Pública, sin prejuzgar sobre la responsabilidad del servidor público, es decir, que cuando suspenda al mismo, no dará por hecho que haya cometido o no algún ilícito, poniendo énfasis en dicha cuestión, dado que también tiene la facultad de cesar o levantar la suspensión, independientemente del momento procesal en que se encuentre el procedimiento que se esté substanciado a un servidor público. Siendo así, que si se acredita que el servidor público no cometió ninguna falta o conducta sancionable e ilícita, se le restituirá inmediatamente en su encargo y sus funciones, además de cubrirsele en su totalidad todas y cada una de las percepciones que dejó de percibir durante la suspensión.

La imposición de dicha sanción disciplinaria se establece en la fracción II del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el cual señala:

⁴⁴ *Ibidem* pp. 119.

⁴⁵ JUÁREZ MEJÍA Godolfino Humberto op. Cit. Pág. 142.

“II.- La suspensión o destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente”.

DESTITUCIÓN DEL PUESTO.

Cuando se trata de destitución del puesto que un servidor público viene desempeñando o ejerciendo dentro de la Administración Pública Federal, se puede entrar en controversia, puesto que se ha contemplado que cuando dicha sanción la impone la autoridad administrativa, se violentan los derechos de los trabajadores, y que la única autoridad facultada para terminar con la relación laboral es la autoridad judicial en materia laboral.

Cuando se trata del superior jerárquico del servidor público quien lleva a cabo la hipótesis anterior, al ejercer su potestad administrativa con el fin de ejecutar la destitución del encargo, se tiene que, según la doctrina, dicha actuación debe de supeditarse igualmente a los lineamientos de la esfera laboral, ya que ambas disposiciones tanto la administrativa como la laboral, se encuentran en igualdad ante la Constitución Federal.

En tal virtud, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez afirma que *“para evitar la confusión entre los ámbitos del derecho Laboral y el Derecho Administrativo, resulta indispensable que en las Leyes de la Materia, se prevenga como una causal de terminación de la relación laboral, sin responsabilidad para el patrón, la resolución firme emitida por autoridad administrativa, en reconocimiento a la potestad disciplinaria del Estado, pues si se sujetan las resoluciones*

disciplinarias de la autoridad administrativa a la validación de la autoridad laboral, se desvirtuaría uno de los elementos del poder jerárquico de los órganos públicos.”⁴⁶

Sin embargo y pese a lo anterior, se debe de tomar en cuenta la calidad con la que cuente el servidor público, es decir si trata de un trabajador de base o de confianza; *“si el trabajador es de confianza, el superior jerárquico podrá proceder a la destitución cuando así lo amerite la falta en que éste haya incurrido. A ello lo faculta la fracción III del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En tanto si se trata de un trabajador de base, la fracción II contempla el procedimiento que se le deberá de instaurar al trabajador, esto porque ningún trabajador puede ser cesado sino por causa justificada, por lo tanto, deberá de demandarse o solicitarse ante el Tribunal Federal de conciliación y Arbitraje, la autorización para cesar los efectos del nombramiento del servidor público, ya que de otra manera se violentaría en perjuicio del servidor público su garantía de audiencia.”⁴⁷*

En esa tesitura, cabe mencionar, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 16 fracción II, establece la reglamentación para aplicar la sanción que nos ocupa, las cuales fueron señaladas al momento de haber analizado igualmente la imposición de la suspensión.

Con anterioridad, el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, daba constancia de que la autoridad Administrativa *demandara* la falta del servidor público y que la autoridad correspondiente, sería quien la hiciera valer. No obstante ello, de igual forma establecía que el superior jerárquico, o en su caso la contraloría Interna de cada una de la Dependencia, serían quienes se ocuparan de aplicar la sanción consistente en la destitución del cargo del servidor público. Sin embargo, la autoridad administrativa carecía de la facultad para destituir por si misma a un servidor público, ya que

⁴⁶ DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto op. Cit. Pág. 126.

⁴⁷ ARROYO HERRERA Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público. Edit. Porrúa, México, 2000. Pág.36.

solamente contaba facultades para hacerle saber a la autoridad laboral los hechos, y ésta sería quien se encargaría de separarlo, en su caso, del puesto o cargo que viniese desempeñando.

En virtud de lo anterior, diversos tratadistas propusieron que *“se debería cambiar la palabra “demandar”, por la palabra “imponer”, dentro de las fracciones II y IV del artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que con ello se daría eficacia plena al ejercicio de la facultad disciplinaria o sancionadora de la Administración Pública, la cual, como ha quedado establecido, no puede quedar supeditada a que una autoridad diversa valide o no sus actos”.* ⁴⁸

Es por ello que, con la reforma a éste numeral, se le da la validez necesaria a la autoridad administrativa para imponer libremente las sanciones disciplinarias que sean necesarias, sin menoscabo de las disposiciones de autoridades diversas.

3.4. MULTA O SANCIÓN ECONÓMICA.

Esta sanción *“consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable, de pagar a la Hacienda Pública, una cantidad líquida, equivalente a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios, o bien por la obtención indebida de beneficios económicos.”*⁴⁹

De lo anterior se puede apreciar, que el objetivo primordial de ésta sanción, es el resarcimiento del daño ocasionado por el servidor público, esto claro siempre que haya sido en contravención de cualquiera de las XXIV fracciones del artículo 8 de la

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ MONSERRIT ORTIZ Sotero, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. Edit. Porrúa México 1999 Pág. 157.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y con dicha contravención haya obtenido ganancias económicas. Esta sanción en especial tiene estrecha relación con la Responsabilidad Civil, en virtud de que el objetivo de ésta es reparar el daño ocasionado en relación con el beneficio obtenido. Respecto a los salarios mínimos, cabe precisar que para la cuantificación en los casos concretos, se tomará en cuenta el salario mínimo que se encuentra vigente en el distrito federal al momento de establecer el monto.

Esta sanción se encuentra en el artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, numeral que establece que procederá éste tipo de sanción cuando el servidor público consiga lucrar u ocasione daños y perjuicios; asimismo, establece que la referida sanción puede establecerse hasta por tres tantos de los beneficios obtenidos. De igual manera, se señala que la sanción económica no puede ser inferior o igual al monto del beneficio indebidamente obtenido.

Con anterioridad se tenía de manera estricta, que la imposición de la sanción económica debía ser de dos tantos, pero no se tomaba en consideración la individualización de la sanción, es decir, sólo se generalizaba. Sin embargo, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se establece ya la posibilidad de la cita individualización, ya que establece que la sanción podrá ser de hasta tres tantos del daño o perjuicio ocasionado, de lo cual se puede determinar que la imposición de esta sanción en particular se ha vuelto flexible, adaptable y acorde a la falta u omisión cometida por el servidor público.

Para la aplicación de esta sanción, la fracción IV del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece lo siguiente:

“...IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la tesorería de la federación.....”

Por cuanto hace a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta refiere en su artículo 111, párrafo décimo, y en su artículo 113, que las sanciones económicas se deberán determinar atendiendo a los beneficios obtenidos por el responsable, pero no podrán exceder de tres tantos de dichos beneficios, o de los daños y perjuicios que hubiesen sido ocasionados.

El párrafo tercero del artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala lo siguiente:

“...Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo momento a las disposiciones fiscales aplicables.”

Una sanción atinada es la que, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que hacer en caso de que una vez que se efectúe un procedimiento administrativo para dilucidar la responsabilidad de un servidor público, éste desaparezca o exista riesgo inminente de que se oculte o se sustraiga de las acciones a realizarse en el referido procedimiento, o en su caso de que éste enajene o dilapide sus bienes, la Secretaría o el contralor de la dependencia respectiva, se lo deberá hacer de conocimiento a la Tesorería de la Federación, para efecto de que en cualquier parte del procedimiento multicitado, se proceda a embargar de manera precautoria los bienes del servidor público, para estar en posibilidad de garantizar el efectivo cobro o

ejecución de la sanción económica, para que una vez que ésta se haya establecido de manera firme, sea éste embargo definitivo.

En cuanto al fundamento legal para sustentar la aplicación de sanciones económicas, el artículo 113 Constitucional, señala lo siguiente:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción II del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados”.

La imposición de una sanción administrativa por responsabilidad del servidor público obedece a la lesión de un valor tutelado por nuestro orden jurídico, pero que guarda relación con el interés de la sociedad en el honesto desempeño de la función pública; por ello, en atención a la diferencia existente entre los bienes tutelados, el legislador ha previsto un tipo y grado de sanciones de diversa naturaleza a la penal y, en orden a este tratamiento particular. La aplicación de las sanciones económicas previstas en el precepto constitucional de cuenta, tiene como presupuesto esencial que con el hecho ilícito se cause un daño o perjuicio, o que el infractor obtenga un beneficio económico con su conducta, ya que en caso contrario, se podrán imponer cualesquiera de las otras sanciones, pero no la económica.

3.5. INHABILITACIÓN TEMPORAL PARA DESEMPEÑAR CARGOS EN EL SERVICIO PÚBLICO.

La inhabilitación temporal de los servidores públicos, encuentra su fundamento legal en el artículo 110, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que ya que se ha establecido la responsabilidad al servidor público, las sanciones consistirán ya sea en la destitución del servidor público del cargo o puesto que veía desempeñando, y en su inhabilitación para desempeñar cualquier otro cargo, empleos o comisiones de cualquier naturaleza dentro de la administración pública por un tiempo determinado.

Esta sanción se establece en la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual, en sus párrafos que le preceden las condiciones para su aplicación. Dicho numeral es muy preciso al mencionar que cuando el servidor público no ocasione daños y/o perjuicios a terceros, o que no exista un beneficio, lucro o retribución económica, se le impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. Siendo el caso de que sí se haya ocasionado daños y perjuicios u obtenidos beneficios por el servidor público, la sanción a imponer será desde uno hasta los diez años de inhabilitación, esto atendiendo también a que el monto del lucro no exceda de doscientas veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, ya que si excediese dicha monto, la sanción podrá ser de diez hasta los veinte años de inhabilitación.

El propio artículo 13, establece también que se impondrá inhabilitación de diez a veinte años, además de la destitución, cuando el servidor público incurra en una falta grave, siendo esta, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en las fracciones VIII, a XIV, XVI, XX, XXII, y XXIII del artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Asimismo, y atento a la fracción III, del artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, será determinada por la Secretaría respectiva, o en su caso el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de la misma, y será ejecutada en los términos que la propia resolución indique.

A pesar de considerar a la inhabilitación como una sanción netamente administrativa, determinada y ejecutada por autoridades competentes atendiendo a la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, igualmente *“la inhabilitación se considera como una sanción de tipo penal impuesta por autoridades judiciales, esto cuando dicha sanción sea el resultado de una conducta de tipo criminal”*.⁵⁰

Atento a lo anterior, *“el título IV Constitucional distingue las sanciones que deben de imponerse por responsabilidad penal de las que deben de imponerse por responsabilidad administrativa o política, dentro de las que se encentran, en ambos casos, la inhabilitación”*⁵¹

Es así, que de forma expresa, el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que en caso de que la Secretaría correspondiente o el contralor interno de la misma, tuviesen conocimiento de una conducta que conlleve implícitamente una responsabilidad de tipo penal, tiene la obligación de denunciar al servidor público responsable de la misma, ante el Ministerio Público o en su caso consignarlo al área jurídica para que se haga lo conducente.

⁵⁰ MONSERRIT ORTIZ Sotero Sergio, op. Cit. Pág. 160.

⁵¹ *Ibidem*. Pág. 161.

Cuando se hace referencia a autoridades competentes para sancionar a un servidor público haciendo efectiva una inhabilitación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de manera específica se menciona que la referida sanción será ejecutada en términos de la resolución administrativa que en el caso concretó se haya emitido, lo cual conlleva a concluir que de manera obligatoria se efectuó un procedimiento administrativo, por lo que la sanción respectiva será impuesta y ejecutada por las mismas autoridades que substanciaron el procedimiento referido siendo esta la Secretaría de la Función Pública o en su caso los contralores internos o titulares del área de responsabilidades de la misma Secretaría, adscritos a la Secretaría en la cual desempeñe o tenga su cargo el servidor público sancionado, responsable de una conducta ilícita.

La peculiaridad con la que cuenta la sanción consistente en la inhabilitación, consiste en que una vez que el servidor público ha cumplido con la misma, y a su vez ésta haya sido por un término mayor a diez años y deseé reingresar a la administración pública, es requisito que el titular de la dependencia a la que pretenda ingresar, haga este hecho del conocimiento de la Secretaría de tal hecho, ya que en caso de no hacerlo, incurriría en responsabilidad administrativa. Lo anterior se encuentra regulado en artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su fracción V, y párrafos subsecuentes, donde se establece:

“V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas

veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.”

Ya habiendo abarcado el tópico de las sanciones disciplinarias, se debe señalar la reglamentación para la aplicación de éstas, debido a que la autoridad competente para imponerlas está obligada a ceñirse a lineamientos específicos que ayudan a la correcta aplicación de las sanciones respectivas. Es así, que si algún contralor interno o un titular del área de responsabilidades de alguna Secretaría hiciera caso omiso a irregularidades que cualquier servidor público adscrito a esa dependencia, ésta deberá entonces de imponer las sanciones correspondientes.

Asimismo, tanto las Secretarías como el contralor interno o el titular del área de responsabilidades de las mismas, podrán imponer multas de hasta veinte veces el salario mínimo general vigente diario en el distrito Federal, para cumplir con las atribuciones que les confiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Otra de las particularidades de esta sanción, es que, según el artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es:

“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.... 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 y perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiere percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación.”

De lo anterior se desprende que si una sanción económica es la que se pretende imponer, y además, el servidor público confiesa su responsabilidad, lo procedente sería que deberá de pagar correspondería a los dos tercios de la sanción, ya no en la totalidad. No obstante ello, uno de los principios fundamentales de la sanción económica consiste en que la misma no podrá ser inferior o igual al beneficio obtenido, consecuentemente ésta debe de ser mayor al mismo, por lo que se da la contradicción en esta sentido.

Para que se pueda aplicar cualquiera de las sanciones disciplinarias señaladas en este capítulo, las facultades de las autoridades competentes para implementarlas, prescriben en tres años, contados éstos a partir del día siguiente al que hubieran cometido la infracción. Cuando se trate de una de las denominadas como graves, las cuales como ya se analizó previamente están contempladas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, éstas prescribirán en un término de cinco años.

En cualquiera de los casos anteriores, la prescripción puede interrumpirse al momento de iniciarse algún procedimiento de los previstos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ya que en caso de que se deje de actuar en éste por cualquier circunstancia, la prescripción correspondiente comenzará a correr de nuevo pero a partir del día siguiente en que se hubiese llevado a cabo el último acto procedimental o hecho al última promoción. Todo ello en atención a lo establecido en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3.6. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. FACULTADES.

Dentro de las facultades de la Secretaría de la Función Pública, se encuentran las siguientes:

- Emitir los criterios y establecer los programas generales del sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;
- Elaborar el presupuesto anual para la operación del sistema;
- Administrar los bienes y recursos del sistema;

- Expedir los manuales de organización y procedimientos requeridos para el funcionamiento del sistema.
- Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del sistema, en congruencia con los lineamientos establecidos en los programas del Gobierno Federal;
- Dar seguimiento a la implantación y operación del sistema en cada dependencia y en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos y omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas;
- Aprobar la constitución o desaparición de los comités;
- Aprobar las reglas, actos de carácter general y propuestas de reestructuración que emitan los comités de cada dependencia para el exacto cumplimiento de las disposiciones de la ley, debiendo señalar en el reglamento cuáles son las que requieran de dicha aprobación;
- Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del sistema;
- Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización, así como la planeación de cursos de especialización en los casos que señale el reglamento;
- Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del sistema y del mejoramiento de los servicios que brindan las dependencias a partir de su implantación, así como asesorarse por instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, empresas especializadas o colegios de profesionales;

- Revisar de manera periódica y selectiva la operación del sistema en las diversas dependencias;
- Aplicar la ley para efectos administrativos emitiendo criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia, para la regulación del sistema;
- Ordenar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones y acuerdos de carácter general que pronuncie;
- Aprobar los cargos que por excepción, sean de libre designación;
- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones;
- Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Establecer las políticas generales en materia de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

3.7. EL EJECUTIVO FEDERAL, INTERACCIÓN CON LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Dentro de las atribuciones con que cuenta el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la de remover de manera libre a los Secretarios del despacho. En ese mismo caso sería la de nombrar igualmente al Titular de la Secretaría de la Función pública.

Como ya se ha venido señalando, dicha Secretaría juega un papel fundamental en cuanto a materia de responsabilidad administrativa se refiere, puesto que guarda una íntima relación con el mejoramiento de la Administración Pública Federal y todos los entes, tanto organizacional como humano que la integran.

En el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se venía señalando expresamente las atribuciones que se le confieren a esta Secretaría, y por cuanto hacia a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos destacaban las fracciones VI, XII, XIV, XV, XVII y XXV, las cuales precisaban que dicha Secretaría podía:

- Dictar disposiciones administrativas necesarias, tanto para las dependencias, como para las entidades de la Administración Pública Federal.
- Designar y remover libremente a los titulares de los Órganos Internos de Control de las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Informar periódicamente al ejecutivo Federal del desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dictar acciones que deban desarrollarse para corregir irregularidades en las mismas.
- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan incurrir en responsabilidad administrativa, y a su vez, aplicar las sanciones correspondientes o en su caso, coadyuvar con el Ministerio Público.
- Incentivar la transparencia en la Administración Pública Federal.
- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban de presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal para verificar su

contenido mediante las investigaciones que resulten necesarias atendiendo a las disposiciones aplicables.

- Efectuar investigaciones y/o auditorias para verificar la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos.

El punto referido al final de todos los que se han señalado, respecto de la declaración patrimonial que los Servidores públicos deben de llevar a cabo, se puede entender como *“el registro patrimonial es un sistema gubernamental permanente de control y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos que permite a las autoridades competentes, conocer su evolución y detectar probables conductas irregulares o ilícitas en el desempeño d sus empleos, cargos o comisiones por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público”*.⁵²

De lo anterior es posible razonar la necesidad que existe dentro de la Administración Pública Federal de tener un control de todos los movimientos económicos que efectúen los servidores públicos, esto ya que los mismos pueden llegar a manejar, atendiendo a las funciones de sus encargos, los recursos económicos del Estado. En tal virtud, dicha situación abre la posibilidad de que los servidores públicos incrementen considerablemente sus percepciones económicas.

Atento a lo anterior, es que el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, especifica las modalidades para la declaración patrimonial o registro patrimonial de los Servidores Públicos, refiriendo en su artículo 36 quienes de éstos son los obligados a presentarla, destacando:

⁵² MONSERRIT ORTIZ Sotero Sergio, op. Cit. Pág. 273.

“ARTÍCULO 36.- Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;

II.- En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;

III.- En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;

IV.- En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;

V.- En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;

VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;

VII.- En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;

VIII.- *En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;*

IX.- *En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;*

X.- *En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;*

XI.- *En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;*

XII.- *Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;*

XIII.- *En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva;*

Fracción reformada DOF 14-07-2014

XIV.- *En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador;*

Fracción reformada DOF 14-07-2014

XV.- En el Instituto Federal de Telecomunicaciones: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta los Comisionados, y”

XVI.- En la Comisión Federal de Competencia Económica: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta los Comisionados.”

La declaración patrimonial de los Servidores Públicos, debe de cumplir con ciertos requisitos, sobre todo en cuanto a los términos o tiempos en que la misma debe de presentar, lo cual se encuentra señalado en el artículo 37 de la Ley referida:

“ARTÍCULO 37.- La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I.- Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

- a) Ingreso al servicio público por primera vez;*
- b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;*
- c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.*

II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o

entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince a treinta días naturales.

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor de 6 meses a un año.

En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes.”

Si el Servidor público se encuentra en el supuesto de ingresar por vez primera, reingresa o cambia de dependencia, éste deberá de rendir lo que viene siendo el primer tipo de declaración, denominada como *Declaración Inicial*, y deberá de hacerlo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del encargo, puesto que si no la presenta en ese término, y no hay una causa justificada para ello, se le suspenderá de su empleo, cargo o comisión por un periodo de quince días naturales. Si posterior a ello, continúa sin presentar la declaración referida por un periodo hasta de treinta días naturales posteriores al término original de sesenta días, la Secretaría declarará que el nombramiento o en su caso contrato del Servidor público queda sin efectos.

El segundo tipo de declaración es la denominada de conclusión, ésta deberá de presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del encargo, y para el caso de que no sea así, la sanción corresponde a la inhabilitación por un año para el infractor.

Un tercer tipo de declaración consiste en la declaración de modificación de situación patrimonial, y esta deberá de rendirse en el mes de mayo de cada año, y para el caso de que se incumpla con ésta, y para el caso de que habiendo pasados quince días naturales posteriores al mes de mayo no se haya presentado, se suspenderá al infractor, y si habiendo pasados más de treinta días naturales posteriores a la suspensión referida, se declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos.

Para el caso de la declaración inicial, como para la de conclusión, se deben de manifestar los inmuebles de que se tenga la propiedad, con la fecha y el valor de adquisición, mientras que en la declaración de modificación de situación patrimonial,

se declarará precisamente eso, las modificaciones que le patrimonio del servidor público haya sufrido.

Para que exista certeza respecto de los datos e información vertida en las diferentes declaraciones, se ha determinado que para el caso de que la información declarada resulte falsa, e servidor público se sujetará al Procedimiento Disciplinario, y si se encuentra anomalía alguna, será suspendido del cargo por un periodo no menor a tres días ni mayor de tres meses. Por otro lado, si la falta cometida es grave, éste será destituido e inhabilitado por un periodo de uno a cinco años y si fuese el caso, la Secretaría de la Función Pública presentará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

En el Registro que lleve la Secretaría respecto de los Servidores públicos que se ubiquen en la hipótesis anterior, se podrán ubicar datos tales como su curriculum, las funciones que desempeñaba, sus ingresos, así como reconocimientos con los que cuente, además de información relativa a su situación patrimonial e ingresos respecto del último año anterior, tales como los bienes muebles, inmuebles, adeudos, inversiones, créditos; asimismo, información respecto de procedimientos que se hayan instaurado en su contra y las sanciones a que se haya hecho acreedor en su caso. Es necesario precisar que toda esa información debe de ser pública, atento al artículo 40 de la Ley respectiva, pero siempre que para tal efecto el servidor público de su autorización. En caso de ser así, esa información se encontrará disponible por un plazo de hasta tres años posteriores a la fecha en que el servidor público concluya su empleo, cargo o comisión.

Ya que la Secretaría de la Función Pública haya hecho valer cualquiera de sus atribuciones, y con ello determinara que existe un incremento notorio e irregular además de incongruente en el patrimonio de un servidor público, y se tenga la hipótesis de que dicho incremento se debe a una conducta ilícita, ésta citará al servidor

público en cuestión para hacer de su conocimiento las anomalías e irregularidades detectadas en su patrimonio, dándole un término de treinta días hábiles contados a partir de la recepción del citatorio, para efectos de que el servidor público formule las aclaraciones que estime pertinentes. Una vez hecho lo anterior, la Secretaría tendrá un término de diez días hábiles para emitir su resolución.

En esa tesitura, se puede pensar que el incremento en el patrimonio del Servidor público comprendería sólo los bienes adquiridos por éste; sin embargo, la Ley establece que el incremento patrimonial del servidor público, comprende igualmente de lo que dispongan o posean sus cónyuges, concubina y sus dependientes económicos directos, con la salvedad de que se acredite con pruebas fehacientes que el incremento y/o bienes de que se trate fueron adquiridos por méritos propios y de manera ajena al servicio público.

3.8. VINCULACIÓN DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LOS ORGANISMOS FACULTADOS PARA APLICARLA.

A este respecto, si bien se ha dicho ya con antelación a algunas de las autoridades facultadas para conocer y sancionar las conductas irregulares de los Servidores Públicos, igualmente se debe precisar que existe otro tipo de autoridades facultadas, de manera diversa, pero todas ellas encaminadas igualmente a la mejora del servicio y la administración pública Federal.

En el artículo 3° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece lo siguiente:

ARTICULO 3.- En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;*
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;*
- III.- La Secretaría de la Función Pública;*
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;*
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;*
- VI.-El Instituto Federal Electoral;*
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;*
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;*
- IX.- El Banco de México, y*
- X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.*

Asimismo, en su artículo 4º, señala que para la resolución de procedimientos y recursos mencionados en ésta, resultarán autoridades competentes, los órganos internos de control, los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las entidades y dependencias de la Administración pública Federal.

Las facultades que le confiere la Ley a las autoridades que se han enunciado en el párrafo anterior, no son otra cosa que *“el ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas en una materia que presenta grandes complicaciones, generadas éstas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: tanto de servicio público, como industriales, comerciales, lo cual provoca u ocasiona diferentes tipos de relación de servicio y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos.”*⁵³

⁵³ DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto. Op. Cit. Pág. 145.

Ya que se han definido a las autoridades que resultan competente para conocer de las conductas irregulares de los Servidores Públicos, es posible analizar cuáles son las facultades con que éstas cuentan para poder imponer sanciones disciplinarias por haber incurrido en responsabilidad administrativa.

Cuando se trata de las Cámaras del Congreso de la Unión, es necesario destacar que éstos son los únicos órganos que cuentan con facultades para instruir el llamado juicio político, esto en contra de los Servidores públicos, así como para declarar la procedencia de las denuncias penales que se hayan presentado en contra de funcionarios que gozan de inmunidad procesal.

Por lo que hace a la Suprema corte de Justicia de la Nación, hay diversas opiniones encontradas respecto a la participación de ésta en la imposición de sanciones disciplinarias, ya que ésta *“presenta una peculiar situación, en el sentido de que una Ley orgánica derogue parcialmente una Ley reglamentaria federal, resulta innecesario, confuso y contradictorio que la Ley de la materia continúe contemplando a la Suprema Corte de Justicia como una de las autoridades competentes para aplicar dicha Ley Federal”*.⁵⁴ Está en atención a que el 26 de mayo de 1995, el artículo 8 transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación derogó los artículos 3, 51 y 79 de la Ley de la Materia, por lo que respecta a la competencia de dicho Tribunal para aplicar éstas disposiciones.

Por cuanto hace a la Secretaría de la Función Pública, se han detallado todas y cada una de las atribuciones que tiene en cuanto a las conductas irregulares de los Servidores Públicos como lo son las de *“prevenir y sancionar la corrupción en el servicio*

⁵⁴ MONSERRIT ORTIZ Sotero Sergio, op. Cit. Pág. 135.

*público, y a su vez coadyuvar con las autoridades, tanto administrativas como judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieran enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos”.*⁵⁵

⁵⁵ *Ibidem.* Pág. 136.

CAPITULO 4

EFFECTIVIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS RESPECTO DE LA REPARACIÓN DEL DAÑO INFRINGIDO AL ESTADO ATENDIENDO AL TIPO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE HAYA FINCADO AL SERVIDOR PÚBLICO.

Si bien es cierto el objetivo de fincar una responsabilidad de cualquier clase a un Servidor Público, es la de resarcir el daño ocasionado por éste, no menos cierto es que en ocasiones la manera en que se busca compensar ese daño no es la ideal o suficiente debido a que dicho resarcimiento se condiciona o se sujeta a circunstancias que no hacen posible la ejecución de las medidas cautelares.

Cuando se hace referencia a daños ocasionados al Estado, se trata de que éstos redundan en ocasionar perjuicio al patrimonio del mismo. En tal virtud, a lo largo de los capítulos previos se ha observado y estudiado los diferentes tipos de responsabilidad, así como las sanciones que aplican a éstas, en particular, las sanciones disciplinarias, respecto de la Responsabilidad Administrativa.

Dicha responsabilidad Administrativa, no es otra cosa que una obligación que surge como consecuencia del incumplimiento de una ley o un deber inherente a un Servidor Público, en el desempeño de su cargo y de las funciones propias del mismo; en ese tenor, el Estado que es quien tiene la subordinación de los servidores públicos, tiene por ende una serie de obligaciones derivadas de esta relación, así como fines y objetivos, consecuentemente, el incumplimiento de éstos, origina una obligación frente a la cual el infractor debe responder.

Como ya se ha establecido, todas las percepciones que sean resultado de una sanción económica, constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, los cuales se harán efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Es necesario precisar que no todos los daños o perjuicios que son causados al Estado significan o derivan en una sanción económica, ya que de igual manera el daño puede consistir en la afectación al patrimonio en muebles, inmuebles o simplemente en una falta y violación a los principios reguladores de la Administración Pública Federal, derivándose así en el mal desempeño o despacho de los asuntos de que conocen y resuelven los Servidores Públicos.

En esa tesitura, se han efectuado diversas modificaciones y reformas respecto a la Responsabilidad Administrativa se refiere, sobre todo y principalmente, la creación y entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, lo que refirió un avance significativo respecto a la aplicación y ejecución de las sanciones disciplinarias, puesto que aspectos que no se contemplaban en la Ley de 1982, fueron tomados en consideración y adecuándose a las necesidades de la Administración Pública actual.

En la Ley referida, ya se precisan las conductas de los Servidores Públicos que son motivo de sanciones, así como éstas últimas cuando se hacen acreedores a ella por incumplimientos, violaciones o conductas u omisiones que los hacen acreedores a ellas. De igual manera, las sanciones disciplinarias han sido perfeccionadas y precisadas ciertas lagunas jurídicas que existían en la Ley anterior, y que por éstas, no había una correcta aplicación de las sanciones. En virtud de lo anterior, es que se puede precisar que se ha buscado la forma ideal para poder imponer las sanciones, que éstas a su vez sean correctas y adecuadas para así concluir con un beneficio hacia los particulares y el Estado.

4.1. PREVISIÓN DE CONDUCTAS INADECUADAS E ILEGALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ha determinado en su Título Cuarto, Capítulo Único, denominado “De las Acciones Preventivas para Garantizar el Adecuado Ejercicio del Servidor Público”, con el cual se proyecta evitar, lo más que se pueda, que cualquier Servidor Público incurra en cualquier tipo de responsabilidad, puesto que el objetivo principal de esta Ley es el de normar y controlar en lo posible la conducta de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones y mientras se encuentran ocupando un cargo o puesto dentro de la Administración pública.

Según el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las dependencias tendrán la posibilidad de definir acciones permanentes para restringir las conductas que los Servidores Públicos habrán de observar, esto a través de evaluaciones anuales cuyos resultados arrojarán y darán origen a estadísticas con las acciones específicas que se realizarán, y en su caso las modificaciones que deban hacerse. En efecto, el numeral de referencia dice:

ARTICULO 48. -Para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y obligaciones que la Ley impone a los servidores públicos, será responsabilidad de las dependencias y entidades, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que en situaciones específicas deberán observar éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dicho diagnóstico deberá actualizarse conforme a los resultados que arroje la evaluación a que se refiere el artículo 50 de la Ley.

En el establecimiento de las acciones referidas las dependencias y entidades deberán atender los lineamientos generales que emita la Secretaría.

El diagnóstico y evaluación a que se refiere el artículo transcrito deberán efectuarse de acuerdo a los lineamientos generales de la Secretaría de la Función Pública, haciendo a su vez del conocimiento de ésta última cualquier cambio que se lleve a cabo.

Asimismo, ésta Secretaría elaborara un Código de Ética, mismo que deberá de contener reglas claras con el objetivo de que los Servidores Públicos tengan una conducta digna que responda a las necesidades sociales; el objetivo primordial de lo anterior, es el de generar una vocación plena de servicio público buscando beneficiar a la sociedad, esto acorde al artículo 49 de la Ley.

A mayor abundamiento, como una opinión personal, el Código de Ética es de vital importancia para las dependencias en general, ya que el mismo se puede considerar como una invitación muy particular hacia los servidores públicos, para que se desempeñen dentro de su cargo, con honestidad, y siempre buscando el beneficio tanto de las instituciones como de los particulares.

En esa tesitura, de acuerdo con las medidas para prevenir las conductas irregulares de los Servidores Públicos detalladas en la propia Ley, una medida de las más eficaces para erradicar dicha problemática, es la capacitación del personal, proporcionando incluso, incentivos a quienes cumplan y observen los principios de la Administración Pública Federal. Con esta medida, además de contar con personal capacitado, se instrumentarían como consecuencia, de mejor manera los procedimientos administrativos de responsabilidades. De lo anterior se puede concluir

de manera clara, que la capacitación es tener el adecuado conocimiento de los asuntos mediante programas implementados por la propia dependencia.

Sin embargo, sin lugar a dudas, la medida más eficaz para evitar o prevenir en mayor medida la comisión de conductas ilegales por parte de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, es la de observar y seguir de manera estricta, los principios reguladores de la Administración Pública Federal, que son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficacia en el desempeño de sus encargos o comisiones, tal y como lo establece el artículo 113 de la Constitución.

No obstante ello, es importante mencionar que no todos los servidores públicos cumplen con dichos lineamientos, sino que buscan su beneficio propio sin tomar en cuenta el detrimento que se tendrá en los fondos destinados a asuntos diversos y muy específicos, provocando así perjuicio al Estado y a los particulares.

Una medida que se ha tratado de implementar para efecto de tener un mayor control respecto de los recursos que manejan los servidores públicos, es Registro o Declaración Patrimonial, la cual reviste diversas formalidades, mismas que están orientadas no sólo a publicitar y transparentar las acciones de los servidores públicos en razón de sus encargos, sino que también con ella se busca prevenir la comisión de dichas conductas ilegales, por lo que la citada declaración se realiza ante la Secretaría de la Función Pública.

4.2. ORGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL, CREACIÓN.

Las autoridades encargadas de que el servidor público se desempeñe en su puesto cargo o comisión de manera correcta son, además de las abordadas en el capítulo

anterior, las contralorías u Órganos Internos y las áreas de auditorías quejas y responsabilidades de cada una de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Los referido Órganos Internos, son entes o unidades administrativas que integran la estructura de los diferentes órganos públicos, y son a los que les corresponde prevenir, vigilar, apoyar y sancionar cuando así corresponda, mediante la evaluación y comprobación, la conducta del servidor público; por lo anterior, deberán emitir e implementar las disposiciones, políticas, planes y programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que les permitan obtener dicho fin.

Conforme a la estructura de la Administración Pública Federal, en México existen 214 OIC encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Los OIC se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, imponiendo las sanciones que marca la Ley.

Sus objetivos y funciones; la autonomía para su cumplimiento; y cuando corresponda, el ejercicio de funciones en concurrencia o compartidas con otros órganos o autoridades y los mecanismos para solucionar eventuales conflictos de competencia.

4.3 ADECUACIONES Y PERFECCIONAMIENTO RESPECTO DE LOS ORGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL.

Como se ha comentado con anterioridad, la capacitación de los Servidores Públicos que están al servicio de la Administración Pública Federal, es de vital importancia para el buen desempeño y despacho de los asuntos que son observados por los mismos, es decir, para el buen desempeño de su trabajo, desempeñando su cargo o comisión y ejerciendo las funciones inherentes a los mismos. Además de implementar los medios para capacitar a los servidores públicos, es necesario igualmente, que se creen programas que alienten e incentiven a los Servidores Públicos a cumplir con la debida providencia y honradez, todas y cada una de las labores propias de su encargo.

Los objetivos de los Órganos Internos de Control, se encuentran alineados a los objetivos y estrategias de los cinco ejes de política pública del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y de los objetivos estratégicos de la Secretaría de la Función Pública (Informes de Labores, mejorar la efectividad de la Administración Pública Federal; reducir los niveles de corrupción en la Administración Pública Federal; consolidar la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos; y vigilar que la actuación de la Administración Pública Federal se apegue a la legalidad.

El desarrollo de los objetivos estratégicos de la Secretaría de la Función Pública, se concentró de manera ordenada en el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, en el que se expresan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que buscan consolidar una política de Estado que permita fortalecer las buenas prácticas dentro de la Administración Pública, con un enfoque de gestión más abierto, honesto, transparente y con una renovada vocación de rendición de cuentas.

En cuanto a la autonomía de los Órganos Internos de Control para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, la Secretaría de la Función Pública emitió el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública y se determina la subordinación jerárquica de los servidores públicos previstos en su Reglamento Interior, en el cual se establece la dependencia jerárquica de los titulares de los órganos internos de control y los de las áreas que los integran, y la facultad para conocer, atender y resolver los asuntos que se encuentren en el ámbito de su competencia dejando a su estricta responsabilidad la forma de atención y resolución de los mismos.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (RISFP) prevé la posibilidad de que las unidades administrativas de la Secretaría de la Función Pública ejerza las mismas atribuciones asignadas a los OIC, en el caso en que exista de por medio el ejercicio de la facultad de atracción por parte del Secretario.

4.4. DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE INCURRAN EN RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

El mejoramiento de la conducta por parte de los Servidores Públicos, debe de contemplar la creación y aplicación de planes que incentiven a los servidores públicos, y que se agreguen a la legislación aplicable, y con ello igualmente resultaría aplicable estipular una sanción mayor a la existente actualmente.

En esa tesitura, el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos determina:

“ARTÍCULO 14.-Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que

desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.-La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.-Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.-El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.-La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.-El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8° de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

Si bien es completamente cierto que cualquier conducta indebida cometida por un Servidor Público debe de ser sancionada, no menos cierto es que al resolver el procedimiento relativo, la autoridad debe buscar el equilibrio entre la conducta infractora y la sanción a imponer, tan es así que el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos como la que nos ocupa, deben establecer sanciones de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con su conducta. De esta manera, por dispositivo constitucional, el primer parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa por la responsabilidad administrativa de un servidor público, es el beneficio obtenido o el daño patrimonial ocasionado con motivo de su acción u omisión. Por su parte, el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de contenido semejante al precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, además del señalado

con antelación, elementos tales como la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, el nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor, las condiciones exteriores y los medios de ejecución, la antigüedad en el servicio y la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa.

Por ejemplo, si la autoridad atribuye a un servidor público el haber extraviado un expediente, y esa conducta la estima grave, pero sin dolo o mala fe en su comisión, reconoce expresamente que no existió quebranto al Estado, ni beneficio del servidor público, valorando la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del empleado de gobierno, toda vez que la perseverancia en el servicio público no debe tomarse como un factor negativo; tomó en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, y no obstante lo anterior, le impuso la suspensión máxima en el empleo, es inconcuso que tal sanción es desproporcionada y violatoria de garantías individuales.

4.5. VIGILANCIA Y EJECUCIÓN EFECTIVA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

Primeramente, resulta de gran importancia mencionar los criterios para la imposición de las sanciones:

- La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilegales.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor.

- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Los servidores públicos que resulten responsables por resolución administrativa, podrán interponer el recurso de revocación”.

En este entendido, nos dice el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que “...se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por otro lado el artículo 109 otorga las facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes en la materia, de conformidad con la prevención contenida en su fracción tercera, que da origen a la aplicación de sanciones de tipo administrativo:

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

(...)

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.”

Dicha disposición además de ser fundamento legal para la expedición de la ley, corrobora los principios o criterios que de ser incumplidos dan origen a la aplicación de una sanción de carácter administrativo.

Sobre las **Autoridades competentes** para aplicar las sanciones, autoridades contempladas en la Ley, se mantienen los que inicialmente rigieron la materia:

- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión.
- La Secretaría de la Función Pública.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Los Tribunales de Trabajo.
- Los demás Órganos Jurisdiccionales e Instituciones que determinen las leyes.

Sin embargo, esta facultad se amplía a algunos órganos del Poder Judicial, del Poder Legislativo y a los organismos autónomos (art. 3º LFRASP):

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- Los Tribunales Agrarios.

- El Instituto Nacional Electoral.

- La Auditoría Superior de la Federación.

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- El Banco de México.

- La Asamblea Legislativa de la ciudad de México

- El Órgano Ejecutivo Local de la Ciudad de México

- El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

Cabe precisar que en cualquiera de éstos casos, las autoridades para aplicar la Ley resultan juez y parte toda vez que, por ejemplo en el caso del Poder Ejecutivo la Secretaría de la Función Pública conocerá de los asuntos respecto de los servidores públicos de todas las dependencias de la Administración Pública, incluyendo a los mismos de este ramo, además de encargarse de investigar, perseguir y sancionar a los servidores.¹⁵ Por su parte en el caso de los servidores públicos del Poder Legislativo será la Contraloría Interna de dicho poder quien conozca de las faltas de los servidores del ámbito parlamentario incluyendo a los de dicha área.

En materia de responsabilidades administrativas, como ya se ha establecido, existen cinco tipos de sanciones, y cabe acotar que como ya se comentó el apercibimiento sólo se contempla en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y con relación a la inhabilitación ésta ley carece de disposiciones que digan cómo se aplicará si la acción u omisión cometida por el Servidor Público no causa daños.

De igual manera resulta primordial precisar que para la imposición de las sanciones se toman en cuenta factores propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor cuando se cometió la falta tales como: la gravedad de la responsabilidad, la situación socioeconómica del servidor así como, su nivel jerárquico, antigüedad en el servicio, antecedentes, condiciones exteriores y medios de ejecución, reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio causado en caso de que lo hubiere.

Con lo anterior se puede decir que lo que se busca es que haya una proporción entre la acción u omisión cometidas y la sanción que se impondrá, de modo tal que en el afán de sancionar al infractor no existan actos violatorios o abusos por parte de las autoridades sancionadoras, al querer por ejemplo, imponer una sanción que corresponde a una infracción grave, para una acción que no lo es, o viceversa.

Toda vez que la reincidencia se contempla como un factor para tomar en cuenta en la imposición de sanciones, se tiene definido al reincidente como el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones contenidas en la Ley incurra nuevamente en una o en varias conductas infractoras a las disposiciones que las regulan.

Para determinar las sanciones económicas la LFRSP (art. 55) instituye un procedimiento determinado con las siguientes fórmulas:

- I. *La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día de su imposición*

- II. *El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal al día del pago de la sanción. El monto de la sanción impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.*

Para la etapa de ejecución de la sentencia, en la Ley existe una autoridad diferente para llevarla a cabo de acuerdo al tipo de sanción que se imponga. En la LFRSP se precisa que será el superior jerárquico quien la aplique. Lo que implica que para este último caso, con ésta figura, queda mucho más marcado el papel de juez y parte, pues éste tiene la obligación de presentar la denuncia en caso de percatarse de incumplimiento de obligaciones, pero también tiene la obligación de aplicar la sanción, lo que puede dar pie a realizar con mucho mayor frecuencia actos de corrupción.

En la fase de imposición de la sanción, de acuerdo con la LFRASP (art. 21), la Secretaría o la Contraloría interna o el titular del área de responsabilidades, deberá llevar a cabo el siguiente procedimiento -que consta de cinco grandes fases: recepción de la queja o denuncia, notificación, audiencia de ley, pruebas y resolución- para determinar precisamente cuál sanción se impondrá de conformidad con la acción u omisión cometida. Sin embargo, en caso de haber inconformidad con la resolución emitida podrá interponerse el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución o impugnarse directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el caso de la LFRSP (art. 64), también contempla un procedimiento a seguir que se resume en las siguientes etapas: presentación y recepción de la queja, citación a audiencia, celebración de audiencia con ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos y resolución. En este caso también se otorga el derecho de interponer el recurso de revocación o impugnar directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES.

Con relación a la ejecución de las sanciones se observa una contradicción de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 fracción III de la LFRASP, pues éste contempla un plazo de 10 días hábiles para llevar a cabo la ejecución y el artículo 30, que una vez impuestas se llevarán a cabo inmediatamente.

La LFRASP también otorga a la Secretaría, al contralor interno o a los titulares de las áreas de responsabilidades, la facultad para aplicar dos tipos de medios de apremio como son la multa y el auxilio de la fuerza pública.

En materia de prescripción, la LFRASP prevé que las facultades de las autoridades correspondientes para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubiere cometido la infracción o cesado si fuere de carácter continuo y de cinco años si se considera como grave (art. 34). Para la LFRSP se marcan los siguientes plazos: Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de 10 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal para todos los demás casos prescribirá en 3 años (art. 78).

De lo anterior se observa que la LFRASP amplía sus plazos de prescripción, sin embargo, es mucho más general pues únicamente toma en consideración el día siguiente en que se cometió la infracción o el momento en que dejó de cometerse de manera continua, sin tomar en cuenta el valor económico del beneficio obtenido o daño causado. Y contrario a la LFRSP la LFRASP toma en cuenta para la prescripción de las infracciones consideradas como graves, un plazo de 5 años.

4.6. PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 8° DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA QUE SE CONTEMPLA LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR EL INCUMPLIMIENTO A LAS RESOLUCIONES, ACUERDOS Y/O SENTENCIAS EMITIDAS POR LAS DIVERSAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES.

“TITULO SEGUNDO

Responsabilidades Administrativas

CAPITULO I

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

ARTÍCULO 8.- *Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:*

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;

Los servidores públicos de las instituciones de educación, los Centros y las entidades de la Administración Pública Federal a que se refiere el artículo 51 de la Ley de Ciencia y Tecnología, que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación podrán realizar actividades de vinculación con los sectores público, privado y

social, y recibir beneficios. Dichas actividades serán, además de las previstas en el citado artículo, la participación de investigación científica y desarrollo tecnológico con terceros; transferencia de conocimiento; licenciamientos; participación como socios accionistas de empresas privadas de base tecnológica o como colaboradores o beneficiarios en actividades con fines de lucro derivadas de cualquier figura de propiedad intelectual perteneciente a la propia institución, centro o entidad, según corresponda. Dichos servidores públicos incurrirán en conflicto de intereses cuando obtengan beneficios por utilidades, regalías o por cualquier otro concepto en contravención a las disposiciones aplicables en la Institución.

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;

XIX-A.- Responder las recomendaciones que les presente la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, y en el supuesto de que se decida no aceptar o no cumplir las recomendaciones, deberá hacer pública su negativa, fundándola y motivándola en términos de lo dispuesto por el Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;

XIX-B.- Atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos de la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones de la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, en términos del Apartado B, del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XIX-C.- Cumplir en tiempo y forma los mandatos del Instituto Nacional Electoral y cualquiera de sus órganos, conforme lo establezca la legislación electoral aplicable, proporcionarles de manera oportuna y veraz la información que les sea solicitada y prestarles el auxilio y colaboración que les sea requerido por dichas autoridades electorales;

XIX-D.- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;

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.

De las transcripciones anteriores a las hipótesis normativas previstas en el artículo 8 de la referida Ley Federal, no se advierte ni aprecia ninguna relativa a la obligación de dar cumplimiento a las sentencias de la autoridad federal una vez que se haya concedido el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, evitando con ello la repetición del acto reclamado, motivo por el cual se propone adicionar a dicho artículo una fracción referente como una obligación de primacía traducida en el debido cumplimiento a las sentencias de amparo y/o cualquier otra emitida por autoridad jurisdiccional, para evitar la repetición del acto reclamado, ello con la finalidad de dar cumplimiento estricto y mandante a la obligación prevista en el segundo párrafo de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”

En tal virtud, de la simple lectura al numeral constitucional en comento, se advierte que el servidor público que insista en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, una vez que se haya concedido el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, previa estimación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de su incumplimiento resulta inexcusable incurre en una responsabilidad emanada de manera directa de nuestra Ley Fundamental, de ahí que el sustentante estima y llega a la convicción de que corresponde atribuirle el carácter de “constitucional” a dicha responsabilidad, lo anterior, en razón de que proviene, directamente de nuestra Constitución.

Siendo evidente que dicha infracción, no se contempla, como ha quedado precisado dentro del Título Cuarto de nuestra Carta Magna, mismo que está dedicado a las responsabilidades a las cuales se pueden hacerse acreedores los servidores públicos, siendo que, a todas luces, resulta una irregularidad cometida por el servidor público durante el ejercicio de sus funciones, la cual, de manera inmediata le hace acreedor a una sanción, misma que se traduce en la separación del encargo que tiene encomendado, con independencia de las consecuencias que en el orden penal se le puedan atribuir

Así las cosas, el criterio de quien suscribe se inclina en el sentido de atribuirle la calidad de constitucional a esta responsabilidad que, tal y como ha quedado demostrado, no se encuentra contemplada por nuestra Constitución dentro del apartado de las responsabilidades de los servidores públicos ni por los doctrinarios, los cuales, en sus obras únicamente refieren a cuatro tipos de responsabilidades, mismas a las que se ha hecho alusión a lo largo del presente trabajo.

Por tal motivo, es de indicarse que, a criterio propio, dicha responsabilidad constitucional trae aparejada la comisión, de una responsabilidad de carácter administrativo (con independencia de la irregularidad penal que se genera con el

incumplimiento), lo anterior, en razón de que, siguiendo el criterio del jurista Gabino Fraga, en el sentido de que “Cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que puede originarse, además una responsabilidad civil o penal” se hace evidente que, con el incumplimiento a lo previsto en la citada fracción XVI primer párrafo del artículo 107 Constitucional, el servidor público comete a su vez una responsabilidad administrativa, en el entendido de que, su comisión la lleva a cabo durante el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Y, atendiendo al principio de autonomía que rige al Sistema de Responsabilidades Administrativas, que nos dice que la implementación de un procedimiento no impide la resolución del otro, se estima que una vez que la Suprema Corte de Justicia proceda a consignar ante el Juez de Distrito a la Autoridad que resulta responsable del incumplimiento de ejecución de la sentencia o la repetición del acto reclamado, de igual forma se remita la resolución al Titular de la Contraloría Interna que corresponda a efecto de que dé inicio al procedimiento administrativo disciplinario de manera directa, es decir, sin la existencia previa de una investigación de los hechos irregulares, pues la declaratoria de incumplimiento o repetición emitida por nuestro más Alto Tribunal junto con las documentales que le brinden soporte constituirían las probanzas que acreditan la comisión de la citada irregularidad administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, se propone adicionar una fracción al artículo 8° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que preceptúe la obligación de dar cumplimiento a las sentencias de la autoridad federal una vez que se haya concedido el amparo y protección de la justicia federal al quejoso evitando con ello la repetición del acto reclamado, ello con la finalidad de dar cumplimiento estricto y mandante a la obligación prevista en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La adición propuesta, quedaría como se señala a continuación:

“ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

Adición:

“Cumplir y hacer cumplir dentro del término que se señale para el efecto, y dentro de sus facultades, las sentencias que emitan las autoridades federales, una vez que éstas hayan causado estado, conforme a los términos que en la misma se establezcan, así como proveer de manera oportuna y eficaz los medios necesarios para dar irrestricto cumplimiento a las sentencias respectivas.”

Aunado a lo anterior, cabe precisar que dicha obligación como Servidor Público, se adecuaría como un nexo causal en una responsabilidad subjetiva y objetiva para instaurarle una responsabilidad administrativa al servidor público omiso, no obstante en las restantes responsabilidades en que pudiera incurrir y no soslayando con ello la naturaleza de una responsabilidad de carácter constitucional, en virtud de que si bien es cierto la ley reglamentaria en la materia lo es la Ley de Amparo, también lo es que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tutela la actuación de los servidores públicos federales bajo los principios de honradez, imparcialidad, lealtad y buena fe, en su artículo 8 se adicionaría dicha obligación constitucional como una hipótesis sancionable bajo el amparo de una responsabilidad administrativa.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El antecedente más importante que se ubica de la necesidad de regular los actos efectuados por Servidores Públicos en el ejercicio de sus funciones, mientras desempeñan un cargo o comisión dentro de la Administración Pública, es el Juicio de Residencia, el cual consideraba las acciones al término de las mismas, debido a las irregularidades que se presentaban al momento de llevarlas a cabo.

SEGUNDA.- Las sanciones que se aplicaban a los funcionarios que resultaban responsables, variaban dependiendo el cargo y al tiempo en que se hubiesen desempeñado en el mismo; dichas sanciones iban desde una multa hasta la inhabilitación temporal o permanente. Respecto a las multas o sanciones económicas, se establecían hasta por siete veces el monto del lucro obtenido por el Servidor Público.

TERCERA.- No fue sino hasta la época independiente, que en la Constitución de 1857 se dedicó por primera ocasión un título exclusivo para determinar las Responsabilidades de los Servidores Públicos y con esto se inspiró la regulación de la materia, bajo cuya vigencia se emitieron las primeras leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

CUARTA.- Ya con la entrada en vigor con posterioridad de la Constitución de 1917, se contempló en su Título IV, las bases de lo que sería las responsabilidades de los Servidores Públicos, otorgándole prioridad a diferenciar entre los delitos comunes y los oficiales, así como las faltas administrativas que no se encontraban definidas como tales. En dicha tesitura, después de la emisión de la Ley Reglamentaria de éste Título en el año de 1940, le siguió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores

Públicos de 1982, que hasta el año 004 se encontraba vigente en materia administrativa.

QUINTA.- En esta Ley se señala específicamente, los que son considerados como Servidores públicos para efectos de la aplicación de la misma. Consecuentemente, el artículo 108 de la Constitución hace referencia a que cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública, o en su caso, maneje recursos económicos de carácter federal, gozará de dicho carácter. Por tal motivo, se concluye que una persona que realice ésta acción y no tenga el carácter de servidor público como tal, será objeto de responsabilidad. Entendiéndose que se le considerará como Servidor Público para efectos de responsabilidad que pudiere generarse por su conducta, más no así respecto a los derechos inherentes a un cargo de Servidor Público como tal.

SEXTA.- Hay diferencias entre lo que es un Servidor Público y un Funcionario Público. El primero, es la persona que desempeña un cargo, empleo o comisión dentro de la Administración Pública, mientras que el segundo es un servidor público que ejerce o realiza actividades de mando, decisión y representación de un órgano gubernamental, sin embargo, cabe precisar que en nuestra legislación sólo se emplea el término de Servidor Público.

SÉPTIMA.- En los casos en que el Servidor público incumple con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que regulan la Administración Pública Federal, y bajo los que se debe de desempeñar, se hace a creador ya sea a la responsabilidad civil, penal, política o administrativa, que son los tipos de responsabilidad existentes, entendiéndose por responsabilidad, la obligación que tienen los Servidores Públicos para con los particulares y para con el Estado, entratándose del manejo de los recursos económicos y el detrimento que provoquen a causa del mal uso de los mismos. Es en tal virtud que resulta de vital importancia

establecer dichas responsabilidades de una manera idónea y eficiente, ya que estas son el medio por el cual se pueden frenar los efectos de la corrupción en la Administración Pública.

OCTAVA.- Para estar en posibilidad de fincar o atribuir cualquier tipo de responsabilidad a un Servidor Público, éste debe encontrarse en el ejercicio de sus funciones e inclusive se puede establecer tal hipótesis a un año después de que haya concluido el desempeño del encargo, ello siempre y cuando la responsabilidad que se le pretenda fincar, sea derivada de acciones que hayan tenido que ver con el desempeño de sus funciones en el encargo que ostentaba. En particular la Responsabilidad Administrativa, contempla un plazo de tres años para imponer las sanciones que se consideren correctas, ya que si se trata de una falta grave ésta prescribirá en cinco años; no obstante ello, se considera prudente que el plazo para que se pueda fincar cualquier tipo de responsabilidad no sea solamente de un año posterior a la conclusión del encargo, sino de tres, atento a la temporalidad que se ocupa para realizar las investigaciones,, la recopilación de información, las auditorías a las acciones del servidor público etc, por lo que se necesita de un periodo de tiempo mucho más amplio.

NOVENA.- Cuando el Servidor Público incurre en una falta a los principios de la Administración pública Federal, y en base a ello se le finca una responsabilidad administrativa, se hace acreedor a una sanción administrativa, pudiendo ser cualquiera de las siguientes: amonestación, suspensión, destitución, sanción económica o la inhabilitación, las cuales se impondrán tomando en consideración las características individuales del servidor público, es decir, el desempeño que ha tenido dentro de la administración pública durante el desempeño de sus encargos, así como de la conducta efectuada. La finalidad que se persigue aplicando una sanción disciplinaria o administrativa, es la de obtener la reparación del daño que se haya causado al patrimonio del estado, así como el inhibir la comisión de nuevas conductas indebidas.

DÉCIMA.- La sanción adecuada para efectos de resarcir el daño al patrimonio del Estado, es la sanción económica o multa, la cual se establece que no podrá ser igual o menor al monto del daño causado. Si bien es cierto existen otro tipo de sanciones disciplinarias, también lo es que en la práctica la más recurrida es la suspensión, por lo que para que sea considerada como una de las más estrictas es necesario acompañarla de la sanción económica pertinente para que de ésta manera se prevengan las conductas ilícitas de forma más severa.

DÉCIMAPRIMERA.- Los Servidores Públicos tienen como obligación, transparentar todos los actos que en función de su empleo realicen, principalmente cuando está de por medio el manejo de recursos económicos. Sin embargo existe información que se cataloga como reservada y que no es de acceso público, entre la que se encuentra la información de los procedimientos de responsabilidades de los mismos, por lo que si un particular formulara alguna denuncia, éste no podría conocer del procedimiento sino hasta que existiese una resolución al mismo.

DÉCIMASEGUNDA.- En las dependencias de la Administración Pública Federal, al fincarse una responsabilidad Administrativa a algún Servidor Público, atento a la conducta es la imposición de la misma, aunque regularmente se impone la suspensión, ya que ésta se ubica en un rango de intermediación en cuanto a la gravedad de la falta cometida. Con ello se infiere que no siempre las sanciones tendientes a resarcir al Estado el detrimento a su patrimonio se hacen de manera cuantificable en dinero, sino que a consideración de las contralorías internas éste tipo de sanción es la correcta para corregir la conducta del Servidor Público.

DÉCIMATERCERA.- La propuesta de éste trabajo de investigación es que se adicione una fracción al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que preceptúe la obligación de dar cumplimiento a las

sentencias de la autoridad federal una vez que se haya concedido el amparo y protección de la justicia federal al quejoso evitando con ello la repetición del acto reclamado, ello con la finalidad de dar cumplimiento estricto y mandante a la obligación prevista en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, cabe señalar que dicha obligación como servidor público, se adecuaría como un nexo causal en una responsabilidad subjetiva y objetiva para instaurarle una responsabilidad administrativa al servidor público omiso, no obstante en las restantes responsabilidades en que pudiera incurrir y no soslayando con ello la naturaleza de una responsabilidad de carácter constitucional, en virtud de que si bien es cierto la ley reglamentaria en la materia lo es la Ley de Amparo, también lo es que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tutela la actuación de los servidores públicos federales bajo los principios de honradez, imparcialidad, lealtad y buena fe, en su artículo 8 se adicionaría dicha obligación constitucional como una hipótesis sancionable bajo el amparo de una responsabilidad administrativa.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO Miguel, Derecho Administrativo, 2ª Edición Porrúa, México. 2000.
- 2.- ÁLVAREZ CÁRDENAS Alejandro. El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal. 6ª Edición Porrúa, México. 2001.
- 3.- ARROYO HERRERA Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público. 4ª Edición Porrúa, México. 2000.
- 4.- BARRAGÁN José. Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 2ª Edición Porrúa, México 1995.
- 5.- CASTELAZO, José R. Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuaderno de Análisis Político Administrativo. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 9ª Edición México 1990.
- 6.- DELGADILLO GUTIERREZ Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. 4ª Edición México 1999.
- 7.- ESTRADA LARA Juan Manuel. METODOLOGÍA JURÍDICA INTEGRAL. 8ª Edición Porrúa, México. 2000.
- 8.- FERNÁNDEZ DELGADO Miguel Ángel y SOBERANEZ FERNÁNDEZ José Luis, Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1999.
- 9.- GABINO FRAGA, Derecho Administrativo. 9ª Edición Porrúa, México, 2003.

10.- MARTÍNEZ MORALES Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios, México 1995.

11.- MONSERRIT ORTIZ Sotero Rafael, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos. 12ª Porrúa, México, 2000.

12.- PARADA Ramón. Derecho Administrativo I. Open Ediciones Universitarias, 2014.

13.- SEGURA ORTEGA Manuel. Lecciones de Teoría del Derecho. Editorial Universitaria Ramón Areces. México 2012.

14.- SERRA ROJAS Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso. 7ª Edición Porrúa, México 1999.

15.- VARGAS GÓMEZ Carlos María. Juicio de Residencia. Enciclopedia Jurídica Ameba, Driskill, Argentina 1989.

LEGISLACIÓN:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

3.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.-Código Penal Federal.

5.- Código Civil Federal.

6.- Código Fiscal de la Federación.