



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGON**

***“CORRECTA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES
DISCIPLINARIAS A SERVIDORES PÚBLICO POR
INCURRIR EN RESPONSABILIDADES
ADMINISTRATIVAS”***

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DULCE JACQUELINE HERRERA MENDOZA



ASESORA: LIC. IRENE VAZQUEZ VELEZ

MEXICO

2006



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 MI MADRE: Por la gran admiración y amor que siento por ella, por haberme enseñado que la vida es una lucha constante, que el esfuerzo y los sacrificios valen la pena y por haberme formado como la mujer que soy ahora.
Gracias por ser mi guía.

A MI PAPA MIGUEL: Porque el ser padre no es solo engendrar, es apoyar y dar amor incondicional. Gracias papá por estar conmigo siempre y por haber caminado junto a mi a lo largo de toda mi vida

A MIS HERMANOS. Gracias por compartir momentos inolvidables conmigo, por formar la familia de la que estoy tan orgullosa y por ser la base de mi formación.

A EDUARDO: Por compartir estos momentos conmigo, por su gran apoyo, por entenderme y cuidarme.

INDICE

INTRODUCCION.

CAPITULO 1.....1

ANTECEDENTES DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....1

1.1 EPOCA COLONIAL.....	2
1.1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA.....	3
1.1.2 PRIMER JUICIO DE RESIDENCIA EN LA NUEVA ESPAÑA.....	11
1.1.3 LA VISITA.....	14

1.2 EPOCA INDEPENDIENTE.....	16
1.2.1 CONSTITUCION DE APATZINGAN.....	17
1.2.2 CONSTITUCION DE 1824.....	17
1.2.3 CONSTITUCION DE 1857.....	21
1.2.4 LEY JUAREZ (3 DE NOVIEMBRE DE 1870).....	24

1.3 EPOCA POST-REVOLUCIONARIA.....	26
1.3.1 CONSTITUCION DE 1917.....	27
1.3.2 LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA FEDERACIÓN DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES (21 DE FEBRERO DE 1940).....	29
1.3.3 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982 Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (28 DE DICIEMBRE DE 1982).....	31

CAPITULO 2.....35

DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PUBLICOS.....35

2.1 GENERALIDADES.....	36
2.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO Y SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO.....	40
2.2.1 CARACTERÍSTICAS.....	43

2.3 TIPOS DE RESPONSABILIDADES.....	48
2.3.1 RESPONSABILIDAD PENAL.....	49

2.3.2 RESPONSABILIDAD CIVIL.....	53
2.3.3 RESPONSABILIDAD POLITICA.....	58
2.3.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	62

2.4 LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SUS EFECTOS.....	67
--	----

2.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO.....	69
2.5.1 FASES DEL PROCEDIMIENTO.....	71
2.5.2 EL EMBARGO PRECAUTORIO DE BIENES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	75

CAPITULO 3.....78

APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PUBLICOS Y LOS ORGANOS FACULTADOS PARA ELLO.....78

3.1 SANCIONES DISCIPLINARIAS.....	79
3.1.1 APERCIBIMIENTO.....	82
3.1.2 LA SUSPENSION.....	84
3.1.3 DESTITUCION DEL PUESTO.....	86
3.1.4 SANCION ECONOMICA.....	89
3.1.5 INHABILITACION TEMPORAL.....	91

3.2 LA NUEVA LEY FEDERAL DE TRANSPARECIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA Y SUS EFECTOS.....	95
---	----

3.3 COORDINACION ENTRE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA	99
---	----

3.4 RELACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS CON LOS ORGANISMOS COMPETENTES.....	104
---	-----

CAPITULO 4.....108

RESARCIMIENTO DE LOS DAÑOS CAUSADOS AL ESTADO POR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.108

4.1 PREVENCION DE LA COMISION DE CONDUCTAS IRREGULARES POR PARTE DEL SERVIDOR PÚBLICO.....	110
--	-----

4.2 FACULTADES Y CAMPO DE APLICACIÓN.....	112
4.3 PERFECCIONAMIENTO DEL CONTROL INTERNO EN LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS FEDERALES.....	113
4.4 SANCIONES PERTINENTES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR INCURRIR EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	114
CONCLUSIONES.....	118

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION.

La necesidad de abordar este tema, se debe a la problemática que nace en todas y cada una de las dependencias de gobierno, ya que como se sabe, los Servidores Públicos, en algunas ocasiones, se valen de sus puestos e influencias para desviar fondos que originalmente son para satisfacer las necesidades de todos los particulares, ya que una de sus obligaciones es la de brindar un servicio adecuado y cumplir con los cargos encomendados sin que ello implique un aumento ilícito de sus percepciones

Principalmente lo que se busca con este trabajo de investigación es poder darle un giro a la forma como se maneja la problemática de la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y que aunque esté reglamentado, buscar una correcta aplicación de las leyes y adecuarlas a la actualidad social, política y económica que se vive en el país en estos días.

El tema de las Responsabilidades de los Servidores Público, es tan antiguo como la sociedad misma, es por ello que se han tomado los antecedentes más relevantes respecto de éste rubro y se analizan las figuras jurídicas que han dado lugar a la creación de la Responsabilidad como la conocemos en la actualidad

El avance en ésta materia ha llevado un proceso largo y ha requerido de varias modificaciones, todas ellas de acuerdo al momento social que se ha vivido; debido a esto la necesidad de estudiar éste tema se basa principalmente en aplicar las leyes de una manera eficaz, así como proponer nuevas alternativas para omitir éste tipo de conductas irregulares en el servicio público.

Los Servidores Públicos al incurrir en una falta derivada de su empleo, cargo o comisión, pueden incurrir en cuatro tipos de responsabilidades a saber, las cuales son: Responsabilidad Civil, Responsabilidad Política, Responsabilidad Penal y la Responsabilidad Administrativa. Todas ellas están encaminadas a controlar y en su caso a sancionar los actos u omisiones de los mismos siempre y cuando redunden en perjuicio de los intereses de los particulares y/o del Estado.

Es por ello que siendo tan extenso el tema de Responsabilidades se ha enfocado ésta investigación a la Responsabilidad Administrativa, la cuál contempla sus propios principios que son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficacia en el desempeño de sus funciones. No obstante que éstos principios son claros e impuestos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, muchos Servidores Públicos no cumplen con tales y por el contrario, obtienen ganancias ilícitas por el mal manejo de los recursos económicos Federales que están a su alcance en virtud de sus empleos.

En consecuencia, se han creado medidas en materia Administrativa, encaminadas a prevenir y sancionar este tipo de conductas. Estas medidas son las llamadas Sanciones Administrativas o Disciplinarias, las cuales son: la amonestación, la suspensión, la destitución, la sanción económica y la inhabilitación temporal o definitiva del servicio público. Todas ellas tienen un amplio rango de aplicación y eficacia, siempre y cuando se haga de una forma correcta y apegada a derecho. Por consiguiente se estudiarán los aciertos y las faltas que pueden presentar éstas sanciones al ser aplicadas al Servidor Público que ha incurrido en una conducta irregular.

En suma las Sanciones Disciplinarias son un método para castigar las anomalías cometidas por los Servidores Públicos en razón de su empleo, sin embargo se busca no sólo sancionar dichas actividades contrarias a los principios de la Administración Pública, sino que también la prevención de las mismas es importante y de vital importancia para el buen funcionamiento de todas las dependencias de Gobierno

Mediante esta propuesta se pretende lograr una mejor Administración de Justicia y conseguir que cualquier conducta fuera de ley, realizada por los Servidores Públicos por el desempeño de sus labores no quede impune como ha sucedido a lo largo de los años, ya que por ello la desconfianza de los Ciudadanos en cuanto a este tema ha ido en aumento.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

La importancia del tema de las responsabilidades de los Servidores Públicos, desde sus antecedentes en la Época Colonial y hasta nuestros días, radica en que ésta figura es básica para la reglamentación sobre éste rubro en la actualidad, ya que, la necesidad que hubo de vigilar el correcto desempeño de sus funciones, ha dado como resultado una serie de proyectos enfocados a regular todo lo que concierne a los mismos.

En este sentido se puede decir que las funciones de los Servidores Públicos han estado en constante cambio, lo que llevó a evolucionar tanto el concepto, como las atribuciones y el poder que ejercen éstos en el Derecho Mexicano.

A lo largo de éste capítulo, se abordarán los antecedentes de las responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que parten de la visita y del juicio de residencia, ambas figuras son el preámbulo de las Leyes que regulan la conducta de los funcionarios mencionados con anterioridad; así también se verá como ha evolucionado y que muchas de las leyes que se promulgaron para la regulación de éstos, se han tomado como base para que en la actualidad, no se cometan los errores de antaño y haya una mejor impartición de justicia al respecto.

1.1 EPOCA COLONIAL

Los antecedentes de las responsabilidades de los servidores públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde la Península Ibérica para fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios tanto en la Nueva España, como en el resto de las posesiones españolas.

“La residencia tiene su origen en el Derecho Romano, se consagra en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia en el Nuevo Mundo, terminó por arraigarse a lo que hoy es México”¹¹

La necesidad del hombre por regular las actividades de los funcionarios encargados de la administración de los bienes perteneciente al Estado es tan antigua como las Instituciones en las que nuestro Derecho se funda, ya que se hace referencia a que la inquietud por vigilar la conducta de los empleados públicos en cualquier etapa de la historia ha sido motivo suficiente para regular ésta figura a lo largo de los siglos.

La Época Colonial fue un momento decisivo en cuanto a la aplicación y regulación de las nuevas figuras jurídicas que se pretendían implantar para un correcto control de todas las funciones que deberían de ejercer los encargados de llevar a cabo la administración de justicia en cuanto a los bienes del Estado debido a que la distancia entre España y la Nueva España, exigía que se rindieran cuentas de todos y cada uno de los movimientos económicos que realizaban los funcionarios encomendados específicamente para ese cargo.

¹¹ BARRAGAN, José Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México 1984, p. 30

Sin embargo la Institución de la Residencia es más extensa y es necesario estudiarla a fondo debido a que en ella se encierran una base de principios que se considera, son aplicables a la realidad jurídica de nuestros tiempos.

1.1.1 EL JUICIO DE RESIDENCIA

“El juicio de residencia o simplemente de residencia, era la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos de un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, debido a las irregularidades que se presentaban en el momento del cumplimiento de su función o posterior a ésta. Se dividía en dos partes; en la primera se investigaba de oficio la conducta de los funcionarios; en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener una compensación por los agravios que habían recibido del enjuiciado, en éste caso del funcionario público”.²

El nombre de la institución proviene del tiempo que el funcionario debería permanecer (residir) obligatoriamente donde ejerció su oficio, también se conocía el juicio como sindicado o sindicato.

Este medio de control, “con origen en el derecho romano y medieval español, alcanzo su desarrollo al inicio de la época colonizadora en el Nuevo Mundo, ya que al hallarse el mar de por medio, se buscó el medio más eficaz para tratar de que las disposiciones legales, políticas y económicas de la Corona Española, fueran debidamente observadas y por

² DIAZ DEL CASTTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Porrúa. México 1996. p. 40

otro lado, que sus funcionarios pudieran actuar en un ambiente de relativa autonomía en el desempeño de sus funciones”³

“Los reyes católicos reestructuraron la Institución para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía. En las Cortes de Toledo de 1840, se ordeno que los corregidores, alguaciles y alcaldes o merinos de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalando que si al recibirse de sus cargos no otorgaban fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado, se les embargaría el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados. Al Juez culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir el séptuplo lo mal llevado.”⁴

Lo anterior nos lleva a pensar que el margen de error, en teoría, era casi nulo para que un funcionario pudiera desviar fondos o no realizar las acciones que tenía encomendadas desde un principio, debido a que si bien es cierto la distancia entre el Estado y la Colonia era suficientemente larga, también es cierto que las sanciones hasta ese momento se consideraban las más adecuadas para evitar que los que estaban en función de esos cargos, pudieran ostentar con lucrar con el patrimonio del mismo Estado.

Cabe mencionar que se distinguieron las dos partes del juicio, la primera consiste en un procedimiento de oficio con carácter de secreta y la segunda pública para sustanciar las quejas presentadas por los particulares.

El descubrimiento de América obligo a la revisión de dicho juicio. En 1501 se efectuó la primera residencia en las Indias, al designarse a Nicolás de

³ DIAZ DEL CASTTILLO, Bernal, op- cit. p. 41

⁴ FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis Soberanez Fernández. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994 p. 14

Ovando para residenciar a Francisco de Bobadilla por 30 días, de acuerdo con la ley de las Cortes de Toledo.

El objetivo de la residencia no solo era la fiscalización de lo actuado por el funcionario, sino que también demostrar el fiel cumplimiento de sus cargos para así poder aspirar a nuevos empleos. El tiempo en que se realizaban la residencia variaba de acuerdo al cargo y la posición del funcionario, por ejemplo, los oidores de las Audiencias de las Indias solo eran residenciados cada vez que el Consejo lo considerara oportuno, es decir, que no tenían ningún límite ni fecha en específico.

Esto mismo trajo consigo que el tiempo de realización de la residencia no solo fuera durante el tiempo que desempeñaban su encargo, sino que se dispuso que fueran un poco antes de salir de sus plazas, esto con el objetivo de que dejaran todos los asuntos en orden.

.Con la regularidad con las que se hacían las residencias, se trato de disculpar de las mismas a los funcionarios de los que se tuviera conocimiento de que habían procedido ejemplarmente, lo cual ocurrió entre 1757 y 1759, aunque fue de manera parcial, ya que se refería únicamente a la investigación de oficio y no la de parte pública; las cuales se analizaran más adelante. Por lo que estas dispensas se extendieron durante la segunda mitad del Siglo XVIII.

En ese mismo tiempo se suscitó un problema de difícil solución, ya que no se podía determinar si podía residenciarse a alguien después de muerto y en caso de hallarlo responsable, cuales serían las penas que se le impondrían a su herederos.

“Una manera de poder cobrar en el juicio de residencia era a través del otorgamiento de fianzas por parte de los funcionarios, ya que constituía el medio más eficaz para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas. Cuando se temía que algún funcionario ocultara bienes buscando salvarlos al escapar de la responsabilidad derivada del descubrimiento de sus delitos, las fianzas era a veces el único medio de conseguir la indemnización de los agraviados”⁵

En 1777 se dictaminó que en las reales cajas del Distrito donde ejercían sus oficios los funcionarios, se les retuviera la quinta parte de sus sueldos, cuyas cantidades rebasaran las ganancias anuales promedio. Esto con la finalidad de que la cantidad retenida sería íntegramente devuelta al funcionario si no le resultaban cargos en sus residencias; los que no estuvieran en estas condiciones deberían dar fianza como hasta entonces.

Sin embargo es importante destacar que un fin específico del juicio de residencia no solo era la vigilancia de las acciones de los funcionarios, sino que también se estableció como una necesidad para demostrar el fiel cumplimiento de las labores encomendadas a éstos, para así poder aspirar a nuevos empleos. Por lo tanto a la fecha de 1575 los oidores de las Audiencias de Indias eran visitados y residenciados cada vez que el Consejo lo consideraba oportuno, ya que un avance en éste rubro, fue que se dispuso que deberían de ser sujetos a éstas figuras antes de salir de las plazas que dejaran.

Como se menciono anteriormente; el juicio de residencia se dividía en dos partes, es decir, la primera y la segunda instancia. En la Primera

⁵ FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis Soberanez Fernández op. cit. p.14

Instancia, el Juez determinaba quienes eran las personas que se podían someter a dicho juicio, por lo que se nombraba únicamente al principal de los residenciados y no a las personas que estuvieran a su cargo. Por lo tanto se solicitaba el o los títulos del funcionario para hacer una lista certificada desde el día en que tomo posición del cargo hasta la fecha de la residencia y así se precisaban los empleos desempeñados y el periodo de su ejercicio.

Mientras tanto el Juez redactaba un interrogatorio para examinar a sus testigos, ya que en este tipo de juicios, el testimonio de los testigos era clave para determinar la inocencia o culpabilidad del funcionario residenciado.

En la Primera instancia existían dos etapas: la etapa secreta y la fase de oficio. Durante la etapa secreta se investigaba la conducta del residenciado pero sin interrogarlo directamente. Como se mencionó en el párrafo anterior era muy importante la prueba testimonial, por lo que el Juez debía cerciorarse de que los testigos no fueran enemigos de los residenciados por lo que eran repreguntados hasta que dieran razón suficiente de sus dichos.

No existía alguna regla en específico sobre quienes deberían ser los testigos, por lo que se acostumbraba a que éstos fueran de distintas clases sociales para que así se tomara la opinión de la mayoría de la población.

“Durante la fase de oficio o parte pública, si existían declaraciones de los testigos que destruyeran las acusaciones de otros, el Juez debería de tener en consideración ambos para no dar lugar al residenciado de deshacer las imputaciones hechas en su contra en la etapa secreta. Por lo que si éste se ausentaba sin autorización antes de comenzar la residencia o antes de cumplirse con el término de las mismas, se le tenía por confeso de las culpas

imputadas en su contra y podía ser condenado; salvo que huyera por amenazas de enemigos poderosos y se presentara posteriormente ante sus superiores”.⁶

En la parte pública se podían interponer demandas y querellas en contra del funcionario y procedían cuando la parte que las interponía, había sido agraviada directamente por el residenciado.

Debido a la importancia de ésta parte en el juicio de residencia, nunca fue dispensada aunque el funcionario hubiera obtenido la exención de la etapa secreta, como ya se analizó anteriormente, ya que la finalidad de la residencia era fincarle responsabilidad al funcionario.

“Las penas que solían imponerse al residenciado variaban de acuerdo al cargo y al tiempo en el que lo habían estado desempeñando y podían variar desde la multa, que era la más común, la inhabilitación temporal y perpetua; todas ellas impuestas por una sentencia y una vez sentenciada la residencia el Juez la enviaba al Consejo de Indias acompañada de un resumen del proceso con la finalidad de ser revisada en la segunda instancia.. Dicha sentencia debía de interponerse en un término legal para ello, por lo que si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida pero se le imponía un castigo al Juez que la emitiera”⁷

Lo anteriormente expuesto, es el antecedente tangible de las sanciones disciplinarias que, en nuestros días son impuestas a los servidores públicos por incurrir en faltas que ameritan dicha imposición y que serán analizadas en detalle en capítulos subsecuentes.

⁶ BARRAGAN, José op. cit. p. 35

⁷ FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis Soberanez Fernández op. cit. p. 27

La Segunda Instancia era de la competencia de los tribunales Superiores, es decir, que en un principio la resolución definitiva se dictaba en España, pero al crearse las Audiencias de Indias, se dividía la labor entre el Consejo y las chancillerías.

En 1563 hubo diferentes criterios en cuanto a determinarse si en un tribunal de apelación se conocería de las demandas públicas, ya que se ordenaba que las apelaciones de las demandas sentenciadas por jueces con nombramiento real, debían de presentarse en las Audiencias de Indias por ser las sanciones de mayor cuantía que las emitidas con regularidad. Por lo que se dispuso que habiendo apelado las partes en tiempo y forma debida, los jueces no ejecutaran sus sentencias sino en las cantidades y que por ordenes se pudieran ejecutar.

Una característica de esta Segunda Instancia, era que si con anterioridad a la residencia, el funcionario había sido sometido a investigaciones y se le hubieran formalizado algunos cargos, aunque hubieran quedado aclarados, podían ser tomados en cuenta nuevamente durante la residencia. Lo que determinaba realmente una residencia era el voto que debería de ser de la mayoría de la Sala que conociera de ese asunto, debiendo de existir por lo menos tres votos, por lo tanto no era necesario que los jueces de residencia consultaran a la Corona para dictar sentencia, salvo en los casos de imposición de pena corporal y suspensión o privación de oficio contra virreyes, presidentes, oidores y alcaldes. Por lo que es necesario recalcar que no había una total autonomía en cuanto a la toma de decisiones por parte de los Jueces de la Nueva España, ya que los cargos a que se hace mención anteriormente eran imprescindibles para la Nueva Colonia.

El tiempo que durarían las residencias variaban de acuerdo a la información que se tenía del funcionario, por lo regular la etapa secreta era la más complicada, pudiendo extenderse hasta 30 días o más. Por lo tanto para

no extender más de lo debido éste juicio, también se necesitó fijar un término, el cual podía ser prorrogable por el Juez para realizar una buena investigación, tomando en cuenta los retardos que se pudieran observar en las sentencias que debían dictarse en las demandas que se oponían en las residencias, por lo que el promedio para ello era dentro de los sesenta días de haberse iniciado.

Posteriormente se estableció un término para las residencias que variaba de treinta, sesenta y noventa días según la distancia de la que se encontraba de España y fijándose seis meses a los jueces para dictar la sentencia correspondiente. Dicho término comenzaría a correr desde la publicación o presentación hasta la notificación de la Sentencia. El Juez no podía excederse de ese término por considerarlo insuficiente para la conclusión del juicio, pero sí podía recortar el término para darle una solución antes del tiempo señalado para ello.

La figura de la residencia fue evolucionando conforme pasó el tiempo, por lo que estuvo íntimamente ligada con la rendición de cuentas, ya que era necesario que se respondiera por los actos efectuados por el funcionario en el desempeño de su cargo y por la recaudación o inversión de los caudales que estuvieran bajo su responsabilidad.

1.1.2 PRIMER JUICIO DE RESIDENCIA EN LA NUEVA ESPAÑA

La Primera residencia celebrada en la Nueva España fue la protagonizada por Hernán Cortés ante Luis Ponce de León, primero del Conde de Alcaudete. En los primeros tiempos de la colonización, se decidía en España el momento de las residencias y las personas que serían sujetas a ellas

aunque a veces se delegaba la decisión de decidir al Juez a los organismos americanos.

“Las Nuevas leyes, aunque se verían limitadas por cédulas posteriores, facultaban a los residentes y oidores de las audiencias a enviar, cuando lo creyeren conveniente, personas aptas 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”.⁸

En la Nueva España, la Audiencia eligió los jueces de residencia de los corregidores y alcaldes mayores hasta 1585, pues en tal año a petición del Marques de Villa Manrique, se expidió una Real Cédula que asignaba el nombramiento del Virrey y reservaba a la Real Audiencia, la decisión sobre la conveniencia de enviar al Juez y si este debería ser letrado o lego.

En virtud de la Real Cédula de 3 de Septiembre de 1565, cuyas disposiciones se recogieron después en la Recopilación de 1680, en la cual se concedía al Presidente del Consejo de Indias la facultad exclusiva para nombrar a los jueces de residencia.

A mediados del Siglo XVIII, por Orden Real de 19 de Abril de 1754, se reservó el nombramiento de los jueces de residencia de los virreyes, pidiendo que el Presidente del Congreso propusiera ante la Corona a las personas capacitadas para cumplir con este encargo, aunque algunos años

⁸ VARGAS GOMEZ, Carlos María. Juicio de Residencia. Enciclopedia Jurídica Ameba. Driskill. Argentina 1987. p. 45

después la elección la hizo el Presidente sin proponerla previamente al Monarca.

Por los abusos y confusión creada ante el incumplimiento de las disposiciones relativas a los nombramientos, se dictó la Real Cédula del 24 de Agosto de 1799, buscando solucionar orgánica y definitivamente el problema.

“Se dividía a los funcionarios de Indias en tres categorías, cada una con normativa específica. La primera de ellas agrupaba a los Virreyes, Presidente de Audiencia, Gobernadores, Políticos y Militares a quienes se les aplicaba con toda fuerza y vigor las leyes sobre residencias. También quedaban dentro de esta categoría los asesores de los funcionarios mencionados. En el segundo grupo estaban los Alcaldes ordinarios, Regidores, Escribanos, Procuradores, Alguaciles y otros subalternos a quienes se eximia de la residencia, pues dada su continua subordinación se les podía vigilar eficazmente sin necesidad de acudir ante el Tribunal. La Tercera categoría incluía a los Alcaldes mayores, Corregidores, Subdelegados de las intendencias o de los gobernadores o cualquier otro funcionario que hasta entonces hubiera debido dar residencia sin estar comprometido en las dos categorías anteriores.”⁹

En cuanto al número de Jueces elegidos para residenciar, durante casi dos siglos se siguió la costumbre de designar solamente a uno, lo cual dificultaba resolver los casos en que el Juez fallecía o se negaba a aceptar la comisión. Por ello se optó por la opción de nombrar a tres jueces que se

⁹ VARGAS GOMEZ, Carlos María op. cit. 50

turnaran entre sí. Cuando todos ellos fueran incapaces de cumplir con la tarea, el Virrey debía nombrar a otros, aunque esto último tuvo una validez relativa en el tiempo.

El triple nombramiento dio pie a prácticas viciosas, las cuales fueron llevadas por el Duque de Alba en 1758. Cuando se hacía la elección del Juez de Indias, la escribanía de la Cámara extendía el despacho que contenía la designación y ciertas normas generales sobre la forma en que debería de proceder el Juez de residencia. Este representaba su despacho ante el cabildo con el fin de que le diera cumplimiento y le tomara juramento de usar bien y fielmente del mismo.

En todo momento se podía recusar a los jueces de residencia, aunque no ocurriera siempre lo mismo con los visitadores. Los detalles de la reglamentación en este sentido los dictaron los organismos locales a falta de legislación apropiada. La Real Audiencia de México por autos acordados de 15 de Noviembre de 1588 y de 6 de Septiembre de 1647 obligó al escribano de Cámara a certificar en cada petición de recusación, si era la primera o la segunda vez que se realizaba. En este último caso el recusante debería tener argumentos suficientes.

El colaborador más importante del residenciador era el escribano ante quien se actuaba. De no hacerlo, o de ser sujeto de residencia, se suplía su ausencia por medio de testigos. Otros auxiliares de Juez de Residencia eran los Comisariados para levantar la sumaria en el interior de la provincia y los intérpretes de las lenguas indígenas, el alguacil de la residencia subalterno, ejecutor de los mandatos del Juez, el revisados o visitados de papeles. El

Juez lego no estaba obligado a contar con un asesor letrado, aunque podían nombrarlo si así lo demandaban las circunstancias

1.1.3 LA VISITA

“Existían dos géneros de visita, las ordinarias giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio y las extraordinarias acordadas por el Consejo cuando lo creía conveniente. Con el fin de garantizar la independencia y la moralidad de su gestión, se dotaba al visitador de una elevada remuneración, no podía realizar las visitas acompañado de sus parientes o criados ni por el resto de los oidores. Se le otorgaba un premio por el secreto de sus diligencias”¹⁰

El visitador no recibía su sueldo ni podría ejercer su cargo de oidor, hasta comprobar que había solucionado todas las causas y asuntos de la visita encomendada. Las visitas extraordinarias se hacían con la finalidad de fiscalizar la gestión de los Virreyes, oidores y demás funcionarios realizadas por visitadores enviados desde España para dar razón del desempeño de todos los miembros del Gobierno del Nuevo Mundo, tanto civiles como eclesiásticos, de lo que daban cuenta al Consejo de Indias.

Nunca ha sido aclarada la diferencia entre visita y residencia, pues se hablaba indistintamente en la forma de visitar y residenciar, como de residenciar en forma de visita.

“Se puede considerar que en la visita se podía comenzar a actuar antes de la publicación de los edictos. En las residencia de pregón del edicto

¹⁰ DIAZ DEL CASTILLO, Bernal op. cit. p. 67

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 término del juicio. En las residencias se inquiriere siempre, sobre un periodo de tiempo anterior al juicio y limitado entre dos fechas, la iniciación del residenciado en el oficio y la cesación en él. En la visita puede investigarse sobre hechos ocurridos después de la publicación de los edictos”¹¹

Los nombres de los testigos se comunicaban al residenciado pero no al visitado, ésta era una característica clave para poder diferenciar una figura de la otra. Si las sentencias del Consejo de Indias contenían condenas de privación perpetua del oficio o pena corporal, podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas. Ciertos funcionarios de la administración de Indias, estaban exentos de las residencias pero no de las visitas, por lo general el Juez gozaba de menos libertad en las residencias que en las visitas, pero estaba sujeto a un mayor formulismo en el procedimiento. La visita era generalmente realizada para investigar el desempeño de un organismo. La residencia tenía por objeto investigar lo referente al comportamiento de determinados funcionarios.

Esta circunstancia no obstaculizaba el inicio de los juicios de varios componentes de un organismo, o lo que era más común que en un juicio de residencia a todos los que lo interrogaron durante algún tiempo. Las residencias de un gobernador y de los capítulos que formaron parte del cabildo del lugar donde aquel desempeñó sus funciones durante el término de éstos

¹¹ VARGAS GOMEZ, Carlos María op. cit. 62

1.2 EPOCA INDEPENDIENTE

A partir del establecimiento del Estado Mexicano, con el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingan del 22 de Octubre de 1814, se estableció por primera vez la responsabilidad de los funcionarios públicos como tales, teniendo como antecedente el juicio de residencia, en el que se fincaba responsabilidad a todo empleado público.

Como se mencionó anteriormente, éste juicio era tramitado ante el tribunal de residencia y con el procedimiento legado de la Corona Española, con la finalidad de dar a conocer el desempeño de las autoridades, una vez que hubieren concluidos sus cargos, dando oportunidad a los gobernados a fin de que presentaran sus quejas.

Esta etapa fue decisiva para el nuevo Estado que se estaba formando, en cuanto a la función pública se refería. Si bien es cierto que se tenía una regulación que hasta el momento había funcionado durante la época de la Colonia, también es cierto que las necesidades de dicho Estado fueron cambiando para dar pie a lo que hasta en ese momento no era muy seguro, que era la regulación de las nuevas Instituciones y de cómo se irían conformando, así como las atribuciones y responsabilidades que tendría cada una de ellas, para una impartición de justicia que se adecuara al momento de transición que se vivía en ese entonces.

1.2.1 CONSTITUCION 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, dar a conocer la residencia de todo empleado público que éste sujeto a ella por disposición de las leyes, sino también en la Constitución de Apatzingan 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 responsabilidad de los funcionarios públicos”¹²

1.2.2 CONSTITUCION DE 1824

Con la promulgación de la Constitución de 1824 se cambió el sistema, estableciendo que las responsabilidades del Presidente y del Vicepresidente de la Federación, los demás altos funcionarios del Nuevo Estado Mexicano y los empleados públicos serían juzgados por igual ante la Suprema Corte de Justicia y cuando el presunto responsable fuera miembro de ésta, conocería de ese asunto un Tribunal especial.

La importancia de ésta Constitución radica en que fue el preámbulo de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana, las cuales establecían y detallaban de una manera mucho más específica las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos; sin embargo estas responsabilidades se encausaban al ámbito penal y político, sin tomar en cuenta otro tipo de responsabilidades y facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos

¹² FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis Soberanez Fernández op. cit. p.37

A partir de la Constitución de 1824, de acuerdo con el sistema de los legisladores ingleses y norteamericano, se confió la misión de juzgar a un alto funcionario a un Parlamento o Senado, que por su número y actuación colegiada, conformarían un espíritu colectivo y de seguridad en el anonimato, para no tener que recurrir a los tribunales comunes.

En las diferentes fracciones del Artículo 38 de la Constitución mencionada, se establecía que cualquiera de las dos cámaras podía conocer como gran jurado de las acusaciones contra el Presidente de la Federación, aunque un año después de haber cesado las funciones (Artículo 108) por delitos contra la independencia Nacional, o la forma establecida de gobierno y por cohecho y soborno cometidos durante el tiempo de su encargo, así como los actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidentes, Senadores y Diputados o a que estos se presenten a servir sus destinos en la época señalada en la Constitución o a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

También podía conocer de las acusaciones por delitos cometidos al ejercer sus funciones los individuos de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios de Despacho.

Sobre los gobernadores de los estados, por atropello a la Constitución, Leyes de la Unión u ordenes del Presidente de la República, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y Leyes Generales de la Unión o por publicar leyes y decretos de sus legisladores locales, que vayan en contra de los ordenamientos mencionados.

La Cámara de Diputados actuaría únicamente como gran jurado si el Presidente o el gran Ministro fueran acusados por actos en que hubiere intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno en razón de sus atribuciones

así como en casos de acusaciones contra el Vicepresidente por cualesquiera delitos cometidos durante el tiempo de su desempeño.

La Cámara ante la que se hubiera presentado la acusación, se constituía en gran jurado y en caso de declararse por los dos tercios de los presentados y haber lugar a la formación de causa, quedaba el acusado suspenso de su cargo y puesto a disposición del tribunal competente, según se lee en los Artículos 39 y 40 de la Constitución de 1824.

“Dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos enumeradas en las secciones primera a sexta de la fracción V del Artículo 137, se determinó que este Órgano Judicial conocería de las causas promovidas en contra del Presidente y Vicepresidente de la República de las causa criminales de los Diputados y Senadores, Gobernadores de los estados y Secretarios de despacho de los negocios civiles y criminales, de los empleados diplomáticos y cónsules, así como de las ofensas contra la nación, de los empleados de Hacienda y Justicia de la federación y de la infracción de la Constitución y leyes generales”¹³

Como es bien sabido, esta Constitución tenía la característica de pertenecer a un Poder Conservador, por lo que es rescatable que daba la facultad de nombrar el día primero de cada año a dieciocho letrados que no ejercían jurisdicción alguna a fin de juzgar a ministros de la Corte de Justicia y de la Marcial, no obstante, a éstos también podía exigírseles

¹³ BARRAGAN, José op. cit. p. 81

responsabilidades por la comisión de algún delito, haciéndosele la acusación correspondiente ante el Congreso General, quienes mediante votación, determinaban si había o no lugar a la formación de causa; de haberla se regía su conclusión hasta la Corte Suprema de Justicia.

Cabe destacar que para la sanción de altos funcionarios como son el Presidente de la República solo se podía intentar una acusación criminal (lo cual tiene gran similitud en la actualidad), ante cualquiera de las Cámaras desde su nombramiento y hasta un año después de terminado su mandato; esto con la finalidad de hacer más rígido el procedimiento, ya que si a personas investidas con tanta autoridad como en ese momento era el Presidente de la República, se le seguía con tanto rigor, sería más fácil llevar un control de las acciones realizadas por los demás funcionarios.

Sin embargo, los miembros de la Corte Suprema de Justicia no podían ser juzgados ni por causas civiles ni tampoco por causas criminales, sino por un tribunal especial y un procedimiento de la misma especie, lo cual no estaba del todo adecuado a la finalidad que se pretendía alcanzar.

La Constitución de 1824 dio lugar al estudio y a la regulación de las conductas de los funcionarios públicos, adecuando las bases que tuvieron con el juicio de residencia, a la época independiente que necesitaba una reglamentación estricta en éste rubro.

1.2.3 CONSTITUCION DE 1857

La importancia de esta Constitución radica en que la primera en dedicar un título exclusivo para determinar la responsabilidad de los Funcionarios Públicos y por haber inspirado la regulación de la misma materia a nuestra

Constitución vigente, sino también por haber sido la primera bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes de responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

No obstante, ésta Constitución y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades no pudieron regular de una manera eficaz el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que solamente abordaban a una pequeña parte de los Servidores del Estado desde un enfoque penal y político, dejando a un lado los aspectos disciplinarios.

Una de las carencias de ésta Constitución, fue precisamente que tomara en cuenta al Presidente de la República y a los altos funcionarios del Estado a nivel Federal, así como a gobernadores a nivel federal y gobernadores a nivel estatal en materia de delitos comunes únicamente. Tomando en consideración que al estar en vigencia ésta Carta Magna, también estuvieron en vigor dos leyes que regulaban las responsabilidades de los funcionarios y son la “Ley Juárez” y la “Ley Porfirio Díaz”, las cuales estuvieron en vigencia simultáneamente y que se analizarán en puntos posteriores.

Respecto de lo señalado en el párrafo anterior, en el Artículo 103 de la Constitución en estudio se establecía:

ARTICULO 103: Los Diputados al Congreso del Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y 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 de ese mismo cargo. Los gobernadores de los estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. 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.

Como se puede observar, la idea que se tenía de responsabilidad, no dista mucho de lo que se contemplaba en la Constitución del 1824, ya que si bien es cierto se hacía mención de los delitos comunes y oficiales, también es cierto que no estaban regulados como tal en las leyes secundarias y que no se tomaba en cuenta a los demás empleados de la Federación.

“Durante las reuniones del Congreso Constituyente de 1856 a 1857 como una prueba importante que se dio a la importancia de la fiscalización de los altos funcionarios, el Diputado José María Mata se empeñó en someter a Juicio Político al Presidente de la República, situación que había sido contemplada en las anteriores Constituciones pero que hasta entonces había sido imposible llevar a cabo. El sostenía que no exigir la responsabilidad de este funcionario habría una confusión entre los principios monárquicos y los democráticos.”¹⁴

A los delitos llamados delitos comunes, que son los actos criminales cometidos por los altos funcionarios, es decir, son delitos propios, cuyo interés jurídico es proteger la debida administración y el buen despacho. En tanto los delitos oficiales no son propiamente tales sino violaciones de carácter político cuya gravedad debía de juzgarse con ese criterio para separar al funcionario público de su encargo.

Así también en su artículo 122 se establecía que los delitos comunes cometidos por Secretarios de Estado, miembros de la Suprema Corte de Justicia, Diputados y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, deberían ser conocidos por los tribunales ordinarios, pero que ningún proceso comenzaría sin que la parte agraviada obtuviera previamente licencia del Congreso para su separación. Respecto de los

¹⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México 1990. p. 54

delitos, faltas u omisiones en que incurriera en el ejercicio de su encargo, daba origen al juicio político.

El Artículo 108 hablaba de que en las demandas de orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público, lo cual da pie para investigar la importancia de los fueros en relación con la responsabilidad de los funcionarios públicos. La gran cantidad de fueros que existían en la Nueva España y sus respectivas legislaciones eran alrededor de trece, aunque ejercidos por tribunales ordinarios como especiales, mismos que fueron abolidos en la Constitución de 1812 y posteriormente en la ley de Benito Juárez de 1855 al suprimir todos los fueros existentes y mantener únicamente el fuero Constitucional, el militar y de Imprenta.

En la Constitución de 1857 solo subsistió el fuero de guerra. El fuero da lugar a dos clases de procedimiento, según se trate de delitos comunes u oficiales de los funcionarios que los gozan. Tratándose de los primeros, el fuero se reduce a que no se proceda contra el delincuente, por el Juez competente sino previa declaración del Congreso de haber lugar a la declaración de causa. Tratándose de la segunda clase de delitos dado su carácter eminentemente político, el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales, deberán ser juzgadas por juzgados compuestos de los altos cargos de la Nación.

La importancia de ésta Constitución radica en que da pie a las dos primeras leyes reglamentarias sobre responsabilidades de los servidores públicos. La primera se basa en los artículos 103 y 108 de dicho ordenamiento en 1870, la cual no tuvo gran trascendencia por no definir su

aplicación y los delitos de carácter oficial La segunda de 1896 no hablaba de los delitos oficiales, sino solamente de los comunes, cometidos por funcionarios durante su encargo o en el desempeño de sus funciones.

Esta Ley no solo trascendió, sino que es base fundamental para las Leyes de Responsabilidades que se expidieron con posterioridad, ya que dio origen a la Ley de Responsabilidades de 1940 y se tomó como base para la expedición de la Ley de 1980

1.2.4 LEY JUAREZ (3 DE NOVIEMBRE DE 1870)

“El documento de 3 de Noviembre de 1870, conocido como Ley Juárez estableció los delitos faltas y omisiones oficiales de los altos funcionarios de la federación y señaló como sujetos a los regulados en el Artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, Diputados y Senadores, individuos de la Suprema Corte de Justicia, Sectarios de despacho y Gobernadores de los Estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes Federales y al Presidente de la República, al cual durante el tiempo de su encargo, solo se le podía acusar por tres tipos de delitos:

- 1.- Traición a la Patria
- 2.- Violación a la libertad electoral
- 3.- Delitos graves del orden común.”¹⁵

Señaló como delitos oficiales el ataque a las Instituciones democráticas, ataque a la firma de gobierno, ataque a la libertad de sufragio, usurpación y atribuciones, violación a las Garantías Individuales y cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales y estableció como Sanción la

¹⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto p. 57

destitución del cargo y la inhabilitación del funcionario por un término de cinco a diez años.

Cabe destacar que en esta Ley, ya se hace una diferencia de lo que son los delitos oficiales y comunes, con la ayuda del Código Penal que se puso en vigencia a la par de ésta Ley. Por lo que, de acuerdo con la gravedad de la infracción, se establecían sanciones como tales o de acuerdo a la Constitución o a las Leyes Federales, según fuera el caso, por lo que las sanciones podían variar, ya fuera suspensión del cargo, o inhabilitación del mismo de uno a cinco años.

También se tomo en cuenta no solo la realización de una conducta indebida, sino que también se reguló la infracción que se denominaba de omisión en el desempeño de funciones oficiales, la cual consistía en inexistencia o inexactitud en el desempeño de sus funciones, las cuales tenían como consecuencia la inhabilitación suspensión del cargo Esta ley dio origen al jurado de acusación, el cual tenía la facultad de determinar la culpabilidad o no del presunto responsable y el jurado de sentencia solo imponía la pena de la culpa ya declarada. Cabe señalar que una vez fincada la culpabilidad de este funcionario, se ponía a disposición de los tribunales competentes, por lo que quedaba abierto el derecho de la Nación o de los particulares para hacer efectiva la responsabilidad pecuniaria por daños y perjuicios causados.

1.3 EPOCA POST-REVOLUCIONARIA

Después de los conflictos armados que tuvieron al Nuevo Estado Mexicano en una situación de nula estabilidad tanto política como

económica y en el ámbito jurídico, le siguió una etapa de regulación de las conductas de los funcionarios, que hasta ese momento no había tenido una estricta aplicación.

Para llegar a una estabilidad política y una congruencia con la Nueva Constitución de 1917, se suscitaron varios acontecimientos que dieron pie a la reglamentación de los títulos referentes a responsabilidades de funcionarios públicos. “Uno de estos antecedentes 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 provocó no solo confusión por los gobernados, sino una doble percepción de las faltas en que podían incurrir los funcionarios, sino que en ocasiones se contradecía por lo que se podía adecuar el funcionario a la Ley que le conviniera aplicar en ese momento.”¹⁶

En ésta Ley se regulaba el fuero constitucional de los altos funcionario federales; se reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones federales, así como responsabilidad por delitos comunes y se dio lugar a lo que se llamó “declaración de procedencia” que determinaba si los delitos de orden común cometidos por funcionarios, provocarían que se procediera en su contra, a lo que los funcionarios interponían la “declaración de inmunidad” que, como su nombre lo dice, servía para la sustanciación de algún juicio en su contra, en caso de que les fuera otorgada.

1.3.1 CONSTITUCION DE 1917

El día primero de mayo de 1917, bajo la Presidencia de Lázaro Cárdenas, entro en vigor la Constitución Política vigente hasta nuestros días, cuyo texto

¹⁶ FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis Soberanez Fernández op. cit. p.42

original, establecía en su título IV las bases “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, la cual no incluía a los demás funcionarios públicos.

Aunque repitió en buena parte la Constitución de 1857, su importancia radica en la adición de la Ley Reglamentaria de 1940. La importancia que tuvo esta Constitución y su Ley Reglamentaria en materia de Responsabilidad de los funcionarios, fue que se hacía una distinción clara de los delitos del orden común y los oficiales, que hasta ese momento no se había separado del todo en cuanto a la aplicación de los mismos a los sujetos de responsabilidad.

Los Gobernadores y Diputados Locales no considerados en la Constitución de 1857, además del carácter de funcionarios estatales, asumieron el de auxiliares de la Federación, por lo que también podían incurrir en responsabilidad de carácter Federal. En esta Constitución se habla de los delitos oficiales, los cuales, no podían ser juzgados por Tribunales del orden común, puesto que desbordaban la naturaleza de los hechos, sometidos al conocimiento de esas autoridades, prefiriéndose que los juzgara el senado mediante el procedimiento siguiente: La Cámara de Diputados hace la acusación a la de senadores, dicta la sentencia previa los trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y realizar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad

También se habla de la presencia de un jurado popular, ya que se pensaba que los ciudadanos serían implacables en contra de los funcionarios corruptos pero olvidaron la cantidad de absoluciones que había en México.

Entre los altos funcionarios de la Federación, se agregó al Procurador General de la República, así como a los Diputados de las legislaturas

Locales, quienes serían responsables de las violaciones a la Constitución y Leyes Federales.

Para las reformas de 1944 y 1928 en el párrafo sexto del Artículo 111 Constitucional, se agregó una situación especial de responsabilidad, únicamente aplicable a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y a los miembros del Poder Judicial. “Una atribución importante que tenía el Presidente de la República era que podía solicitar ante la Cámara de Diputados, la destitución de cualquier funcionario Federal y en caso de que la Cámara de Diputados primero y luego la de Senadores declararan la mayoría de votos, el funcionario acusado quedaba privado de su puesto y se le fijaba la responsabilidad en la que hubiere incurrido.”¹⁷

En ésta Constitución el Título IV que comprendía de los Artículos 108 al 114, no se refería en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que como se mencionó anteriormente, se le dio prioridad a hacer una diferenciación entre los delitos comunes y los oficiales que podían cometer los funcionarios públicos, lo cual se podía presumir como las faltas administrativas en que podrían incurrir, pero no estaban definidas como tales.

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

¹⁷ FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis Soberanez Fernández op. cit. p.43

Durante los años que le siguieron a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, se reformaron y se adicionaron nuevas leyes y Códigos, tales como el Código Penal de 1929, el cual contemplaba los delitos cometidos por funcionarios públicos, los cuales se le podían imputar a cualquiera por considerarse como delitos comunes. Posteriormente, el Código Penal de 1931, agrupaba los delitos cometidos por los funcionarios, ya fueran federales o no. Esto trajo consigo la necesidad de implementar una Ley Reglamentaria al respecto, como lo había hecho hasta entonces la Ley de Responsabilidades de 1896.

Por lo que en 1940, el Presidente Lázaro Cárdenas publicó la Ley de Responsabilidades de los Funcionario y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, el 28 de febrero de 1940.

Lo más destacado de ésta Ley fue, que “confería a la Cámara de Diputados facultades de investigación y decisión sobre el desafuero que traía como consecuencia la separación del funcionario de su encargo y su sujeción a la acción de los tribunales comunes. Lo cual se considero como un error, ya que no tomó en cuenta el cambio del Artículo 21 Constitucional que confería esa acción al Ministerio Público”¹⁸. En este sentido, esta Ley provocó confusiones respecto a la naturaleza de los delitos oficiales y los comunes, ya que señalaba que los primeros serían los que comete el funcionario o empleado público, relacionados directamente con la función de su cargo, es decir, que el delito oficial se configura por la actividad ilícita del funcionario realizada dentro de la función o con motivo de ella y que viola la ley que señala las atribuciones del cargo que desempeña.

¹⁸ idem

En ésta Ley se concedió acción popular para denunciar a los funcionarios así como señaló específicamente quienes serían los sujetos denominados altos funcionarios, los cuales eran: El Presidente de la República, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Secretarios de Estado, Procurador General de la República y Gobernadores y Diputados de las Legislaturas Locales. Así también hizo la diferenciación entre delito y falta oficial, al establecer que las infracciones a la Constitución y Leyes Federales no señaladas como delitos, se conceptúan como faltas, lo cual daba lugar a suspensión del funcionario.

En ésta Ley se contemplaron cinco procedimientos diferentes; dos eran para los altos funcionarios, de acuerdo al delito de que se tratara, otro para delitos y faltas oficiales para lo que se estableció un jurado popular, otro respecto de los funcionarios del Poder Judicial y uno más por el enriquecimiento inexplicable.

Como se puede observar, este ordenamiento no tuvo un gran avance en la regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta la fecha, posiblemente porque se siguió poniendo más atención a las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, dejando a un lado el aspecto disciplinario a las leyes reglamentarias que se enfocaban a asuntos distintos.

1.3.3 REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1982 Y LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS (28 DE DICIEMBRE DE 1982)

Para el año de 1982, se habían reformado y adicionado preceptos constitucionales fundamentalmente del título IV que comprendía los Artículos 108 al 114. La reforma Constitucional, junto con esta nueva Ley de Responsabilidades y las reformas al Código Penal, así como al Código Civil, trajeron consigo la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En estas reformas Constitucionales se alude a las responsabilidades de los servidores públicos, que hasta ese momento se habían denominado funcionarios y/o empleados públicos dejando atrás esos títulos y con el nuevo término de “servidor público” se pretendía imprimir una idea de servicio a la sociedad. En el artículo 108 Constitucional se menciona quienes son los servidores públicos y su ámbito de competencia, por lo que también se mencionaron en el Artículo 2 de la Ley de Responsabilidades, agregando a aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales

Por consiguiente se reconocieron las diferentes clases de responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos, deslindando claramente la responsabilidad política, penal y administrativa, siendo ésta última una innovación en el sistema jurídico mexicano. La responsabilidad administrativa se debería de exigir a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afectaran la legalidad, imparcialidad y eficiencia que deberían de observar en el desempeño de sus empleos. En este sentido, se reguló no solo las causas sino las sanciones a las que podrían hacerse acreedores por la comisión de delitos, por lo que se pretendía fincar inconstitucionalidad en determinados actos, como la privación de la propiedad por causa del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos; posteriormente se les sancionó con el decomiso de dichos bienes para evitar problemas, se reformó el Artículo 22 Constitucional.

Una característica importante de la Ley de 1982, fue la de eliminar la palabra fuero, para así evitar la presunción de privilegios o inmunidad a favor de algún servidor público y en su lugar se empleo la expresión “declaración de procedencia”, que como ya se mencionó anteriormente, se destinó para hacer saber si se le fincaría responsabilidad o no, en contra del algún funcionario.

El objetivo primordial del régimen de responsabilidades administrativas es la de salvaguardar la eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicas, por lo que los sujetos de esta responsabilidad, como lo marca el Artículo 108 Constitucional son:: los representantes de elección popular, los miembros de los poderes Judiciales Federal y del Distrito, funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe un empleo o cargo de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o Local. Todos los anteriores podrían ser sujetos a responsabilidad administrativa por comisión u omisión de sus conductas; sin embargo los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Estados de la República; aún cuando cometieran falta en contra de la Constitución o Leyes Federales, su responsabilidad no sería administrativa, sino que sería política o penal.

En el Artículo 2 de ésta Ley de Responsabilidades se añade, además de los ya mencionados, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, Sin embargo, en el Artículo 46 de ésta misma Ley, se señala que incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el Artículo 2, esto da a entender que las

personas particulares que manejen o apliquen dichos recursos federales, no siendo servidores públicos, no se les podrá fincar responsabilidad administrativa.

Las causas, por las cuales se podía fincar la responsabilidad administrativa eran variadas y se encontraban contempladas en el Artículo 49 de la Ley mencionada; estas causas eran 24 y entre las más importantes se destacan: La ilegalidad de formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; el desvío de recursos, facultades e información; ejercer funciones que no le corresponden; Intervenir en el nombramiento de una persona inhabilitada; recibir donativos de personas cuyos intereses esté afectando; intervenir en la designación de una persona sobre la que tenga interés personal; no presentar su declaración de bienes; incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

Las sanciones que se podían imponer para los que incurrieran en éstas faltas comprendían la suspensión, la destitución, la inhabilitación así como la multa, el apercibimiento y la amonestación. Los elementos que deberían de constituirse para imponer este tipo de sanciones administrativas se basaban primordialmente a las circunstancias del sancionado, ya fueran económicas, de nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y residencia, respecto al hecho o acto, así como a su gravedad

CAPITULO 2

DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDAD EN QUE PUEDEN INCURRIR LOS SERVIDORES PUBLICOS

A lo largo de éste capítulo se estudiará la conducta de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones; la cual en caso de ser negativa, puede dar como resultado cualquiera de los tipos de responsabilidad que existen; mismas que tienen como finalidad la de vigilar las conductas de éstos frente a los particulares y frente al Estado. Asimismo también se estudiarán otras figuras en cuanto a responsabilidad se refieren, que nos darán una visión más amplia del alcance jurídico que tienen todas y cada una de ellas.

La importancia de éste tema radica en que se ubicará el ámbito de competencia de los Servidores Públicos, sus derechos y sus obligaciones como representantes populares y el trabajo que realizan en pro de la sociedad, según el deber ser. Todo lo anterior se resume en una sola palabra, que es la Responsabilidad; para entender éste término se debe saber que “proviene de la raíz latina *spondeo* de la voz *respondere*, que significa responder, esto es, estar obligado.”¹⁹ Por consiguiente, es obligación de todo Servidor Público, rendir cuentas de las acciones realizadas por ellos en virtud de sus funciones y si de ellas se desprende una conducta que se encuadre a un tipo de responsabilidad en específico, le será fincada ésta y con ella el tipo de sanción aplicable al caso en concreto, las cuales se verán detalladamente en el siguiente capítulo. Es importante

¹⁹ CARDENAS F., Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa. México 1996 p.38

destacar, que la acción a realizar por el Servidor Público y que pretenda violentar las Leyes que regulan su conducta, debe de ser realizada en el desempeño de sus funciones y aún un año después de abandonado el cargo.

2.1 GENERALIDADES

Al hablar del Servidor Público, es necesario hacer hincapié en los aspectos legales que le dan origen a sus funciones y su ámbito de competencia. Es por ello que a nivel federal el fundamento en cuanto a materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos se refiere, lo podemos encontrar en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cuál abarca de los Artículos 108 al 114.

El actual régimen de responsabilidades de los Servidores Públicos fue configurado a partir de la Reforma Constitucional y legal realizada a finales del año 1982, debido a la problemática que existía en la sociedad sobre la necesidad de controlar la conducta de los Servidores Públicos y de combatir la corrupción.

Esta reforma fue una de las primeras acciones emprendidas por el Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, en la cuál se estructuró en una forma más amplia la Responsabilidad de los Servidores del Estado ya que estaba orientado a “acentuar el carácter de servicio de la sociedad, que debe observar al trabajador público en su empleo, cargo o comisión”²⁰ En este sentido, uno de los principios que integran éste Título es el servicio que

²⁰ CASTELAZO, José R. Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuaderno de Análisis Político-Administrativo N. 11 Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1984 p. 20

brinda en sí, la Administración Pública, ya que desaparece la tradicional diferencia entre funcionario y empleado y se establece que toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier nivel o naturaleza en el servicio público, será considerado como Servidor Público y se hace extensiva tal denominación a los Servidores que integran la Administración Pública Paraestatal y no solo la Federal.

Es por ello, que era de vital importancia, definir quienes serían considerados como Servidores Públicos, para efectos de delimitar sus funciones y, en determinado caso, a quienes y de que manera, se les podría imponer alguna sanción derivada del desempeño de las mismas.

En éste orden de ideas, en primer lugar, encontramos a Nuestra Carta Magna, quien en el Primer párrafo de su Artículo 108, señala:

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

De acuerdo con lo que se desprende del artículo señalado con anterioridad, podemos destacar que Nuestra Constitución hace referencia a todas aquellas personas que intervienen directa e indirectamente en la Administración Pública Federal, es decir, que no excluye a ninguna persona que pudiera manejar los recursos económicos del Estado, por lo que contempla en un amplio rango a todos los que tienen contacto con dichos recursos

En este sentido, al hablar de quienes se entienden por Servidores Públicos se puede destacar que al señalar a toda persona que desempeñe un empleo cargo o comisión de cualquier naturaleza, lleva a pensar que cualquiera, tenga o no tenga que ver con los recursos económicos, puede ser sujeto a un procedimiento ya sea penal, civil, político o administrativo, según sea el caso de la falta en la que incurra, aún siendo un subordinado.

Así mismo, en el último párrafo del citado Artículo señala:

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

Lo anterior, es una muestra del control que se pretende tener sobre la conducta de los Servidores Públicos y del manejo de los recursos que se ponen en sus manos, no solo a nivel Federal, sino también a nivel Estatal y Municipal, todo ello con la finalidad de establecer los mecanismos jurídico-administrativos que propicien un desempeño legal, honesto, leal, imparcial, y eficiente de los servidores Públicos, que emergen como los principios que tutelan éstas reformas. Es decir, “salvaguardar la legalidad, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia de los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones y establecer el principio igualitario de ser sujeto de responsabilidades políticas, penales, administrativas y civiles, que pueden resultar de las obligaciones comunes a todo Servidor Público.”²¹

²¹ CARDENAS F., Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa. México 1996 p.24

José R, Castelazo, nos explica que “con el principio de legalidad, se pretende que la actuación del Servidor Público se encuentre ajustada a Derecho. El principio de honradez conduce al Servidor Público a actuar objetivamente para que su función no éste revestida de consideraciones personales. La lealtad está orientada no tan solo a las Instituciones sino a los valores y principios que sustentan a la República Mexicana; con la imparcialidad se impone el juicio de la objetividad y con la eficiencia se pretende que la labor del Servidor Público sea productiva para garantizar el buen servicio”²²

Como se sabe, el Título Cuarto de nuestra Carta Magna, está regulado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es por ello, que la figura del Servidor Público se encuentra regulada en el Artículo 2 de la citada Ley, el cual nos señala que:

Son sujetos de ésta Ley los Servidores Públicos Federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”

Una vez analizado el término de Servidor Público, se estudiará en el siguiente punto los requisitos y características que deben reunir para desempeñar dicho cargo

2.2 CONCEPTO DE SERVIDOR PÚBLICO Y SU DIFERENCIA CON EL FUNCIONARIO PÚBLICO.

Para poder comprender estas dos figuras, es preciso señalar primero que estas diferencias se deben principalmente al orden jerárquico que

²² CASTELAZO, José R. op. cit. p. 17

siguen los organismos gubernamentales, no solo en la actualidad, sino a todo lo largo de la Administración Pública. Conforme va pasando el tiempo se ha utilizado indistintamente tanto el nombre de servidor público o funcionario público y empleado público como sinónimos.

No obstante se le ha querido dar un significado diferente para cada uno de los conceptos, ya que para varios tratadistas, no existe uniformidad al respecto, ya que unos llaman funcionarios públicos al género y a los empleados públicos como la especie y otros tantos no toman en cuenta el concepto del servidor público como tal. Sin embargo se señala 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 decidir, caracterizándose por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, 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”²³

Es importante destacar, 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, la cual no es otra cosa que la distribución de tareas dentro del proceso productivo, tal distribución no es sino la identificación del trabajo

²³ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. México 1996. p.68

efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final”²⁴

Todo lo anterior es para entender que, sin lugar a dudas, la burocracia es indistintamente una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes divide entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que acatan, en una palabra entre funcionarios y empleados.

“El control jerárquico a que nos referimos 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 con la ley. Dicha subordinación, se traduce en un poder (poder jerárquico), atribuido al superior, el cual ejerce en representación del Estado, sobre el inferior, quien esta obligado a acatarlo para ser ceñido al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación.”²⁵ Esto nos sirve de base para entender un poco, el como se fincan las responsabilidades (tema que se verá más adelante),

Por otra parte, ha resultado particularmente problemático definir con claridad, cuando estamos ante un funcionario y cuando ante un empleado público, toda vez que su designación, por regla general, esta sujeta al mismo procedimiento, sus derechos laborales fundamentales ante el Estado, son

²⁴ ACOSTA ROMERO, Derecho Administrativo Porrúa, México 1995 p. 73

²⁵ MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México 1995.p. 346

idénticos y en ciertos casos, los llamados funcionarios no cuentan con un poder jerárquico (los asesores por ejemplo)

Para Rafael Bielsa la diferencia sustancial consistente 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 solo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad afín que no implique representación alguna del estado.”²⁶

No obstante la claridad de los conceptos, se considera que no abarca la gran gama de posibilidades presentadas por la administración pública, ya que aceptar una distinción tan tajante, excluiría del ámbito reservado a los funcionarios, a todos aquellos individuos que se desempeñan, en las más altas esferas administrativas, sin representación estatal alguna y sin embargo, reciben un tratamiento laboral idéntico al de muchos que si la tienen.

Como se puede observar de los conceptos anteriores, no hay una uniformidad en cuanto al término y significado del Servidor Público; sin embargo existen detalles que brindan un parámetro para poder llegar a una idea en concreto.

Es por ello que se ha decidido darle prioridad al concepto que se deriva del ordenamiento legal, el cual se encuentra en el Artículo 108 de nuestra

²⁶ BIELSA, Rafael Derecho Administrativo t. III Ed. La Ley, Buenos Aires 1984 p. 132

Carta Magna, el cual reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal., incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial y a los demás funcionarios y empleados

De acuerdo con ello, se puede derivar que el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionario y empleado, pues no solo se refiere a estos sino, que también, a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que ubicaría aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, solo por mencionar algunos.

En síntesis, se puede afirmar que el Servidor Público, es toda aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el sector público, mientras que el Funcionario Público es un Servidor Público que ejerce actividades de mando, decisión y representación de un órgano gubernamental.

2.2.1 CARACTERISTICAS

Al hablar de las características de los Servidores Públicos, no se puede pasar por alto, que como se destacó en puntos anteriores, son personas designadas mediante elección popular. Sin embargo, aquí se detallará el como y el porque son elegidos de esa manera y cuales son sus derechos y

obligaciones para desempeñar sus funciones en razón del cargo que les fue conferido.

Se comenzará hablando por el nombramiento, ya que es el primer paso para entablar una relación entre el Servidor y el Estado. “El nombramiento es el acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como funcionario o empleado y la somete al régimen que, conforme a la ley, le es aplicable específicamente a la función pública”²⁷ Con lo anterior, se puede decir que el nombramiento es la culminación de todo un procedimiento de designación, el cual inicia con una selección de candidatos a un determinado cargo, que cumplan con los requisitos marcados por la Ley y que a criterio de los ciudadanos o de la autoridad, pueda desempeñar dichas funciones.

Si bien es cierto que no existen requisitos contemplados como tales para ingresar a la Administración Pública, tanto Federal, como local, también es cierto, que dichos requisitos se encuentran señalados en los estatutos de cada dependencia y de forma supletoria en la Ley Federal del Trabajo, que da un preámbulo de cual es el perfil que debe de cubrir el aspirante a un determinado puesto, tal y como nos lo señala el Artículo 123, apartado B, fracción VII de Nuestra Carta Marga, el cual nos señala:

***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:***

²⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael, op. cit. p. 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.

Con éste Artículo, se desprende la preocupación que existe, en cuanto al tema de la capacitación en la Administración Pública se refiere, ya que la capacitación en nuestro país, se encuentra en estrecha relación con el sistema escalafonario, cuyo objetivo es promover el eficiente desempeño de los deberes, así como la preparación de los Servidores Públicos hacia el ejercicio de los cargos de mayor responsabilidad.

Hecha la designación de los Servidores Públicos, inmediatamente se piensa en sus obligaciones, las cuales están contempladas en el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual comprende XXIV fracciones, mismas que se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1.- Cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio.
- 2.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos, así como utilizar los recursos y las facultades que tenga asignados y atribuidas, para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos.
- 3.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas.

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

5.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, cualquier emolumento como dinero, bienes muebles e inmuebles, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para personas en quien tenga un interés personal, familiar o de negocios, que implique interese en el servicio que se presta, aún después de un año de haberse separado del servicio, cargo o comisión

Todas las obligaciones señaladas con anterioridad, son el ejemplo de la preocupación y de la importancia que se le ha dado al tema de responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que como según los principios del Derecho, a todo derecho, le corresponde una obligación.

Cabe destacar que hasta antes de la entrada en vigor de la ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en Marzo del año 2002, se regulaba el tema de Servidores públicos 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.

De tal manera que “el catálogo de obligaciones administrativas de los Servidores Públicos expuesto en el Artículo 47, no es completo ni acabado, prueba de ello es que otras obligaciones se presentan en otros Artículos de la ley, como la que establece 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”²⁸

No obstante, éste no es el único precepto de la Ley de la Materia que nos menciona otras obligaciones además de las ya señaladas en el Artículo 47, prueba de ello son los Artículos 53, el 57 en su fracción XX, así como el 58 y 59. Es por ello que en este punto se han querido observar los diferentes aspectos legales, tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus Leyes reglamentarias.

En consecuencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha publicado una Tesis Aislada con la finalidad de esclarecer dicha discrepancia, la cual a la letra señala:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, ARTICULO 47, DEBIDA INTERPRETACION 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 encuentre 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.

SEMENARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU GACETA. TOMO X, ENERO DE 1999, PAG. 822

Tomando en consideración lo anterior, se observa que el mencionado Artículo 47 de la Ley de la Materia, actualmente el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no

²⁸ JUAREZ MEJIA GODOLFINO, “La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales” Ed. Porrúa, México 2002 p. 138

es restrictivo de las obligaciones del Servidor Público, por lo que al encontrar éstas señaladas en diversos Artículos no le restan importancia al momento de fincar responsabilidad por el no acatamiento de las mismas.

2.3 TIPOS DE RESPONSABILIDADES

La Responsabilidad es la obligación de responder por un acto o por una conducta propia. Es por ello que los Servidores Públicos, se deben de regir por éste principio como resultado de sus actos indebidos o ilícitos.

La necesidad de fincar responsabilidades a los Servidores Públicos, se debe a los grandes recursos económicos que han poseído, así como por el poder que les ha sido otorgado, por lo que ha existido una tendencia en algunos de ellos, a utilizar ese poder y esos recursos en beneficio propio.

Es bien sabido, como se ha venido manejando a lo largo de éste capítulo, que para que la conducta del Servidor Público se encuadre en los supuestos de la responsabilidad, deben de encontrarse en el desempeño de sus funciones y que como consecuencia de esto, incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generando responsabilidad en los sujetos lesionados o del Estado.

Cabe señalar, que el perjuicio causado por la acción u omisión de los Servidores Públicos, puede, no solo ser al Estado, dependiendo del órgano de gobierno afectado; sino que también, se puede causar perjuicio al particular, derivando no solo de un tipo de responsabilidad, sino de cuatro tipos a saber, que son la penal, la política, la civil y la administrativa; todas ellas contempladas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las que se hablará más adelante.

Sin embargo, es importante destacar, que no necesariamente el Servidor Público puede incurrir en un solo tipo de responsabilidad, sino 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”²⁹

En consecuencia, se observa que el tipo de responsabilidad tanto penal, administrativa y política, son frente al Estado y que cuando sus actos producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera una obligación de resarcirlo, de acuerdo a los principios del 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.”³⁰

2.3.1 RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal existe por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local.

Para explicar en detalle la responsabilidad penal, se debe de analizar, primeramente su fundamento jurídico, el cual se encuentra en la fracción II, del artículo 109 de Nuestra Carta Magna, el cual señala:

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de

²⁹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, op.cit. p. 22

³⁰ ACOSTA ROMERO, op. cit. p. 75

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,

Las leyes penales a que se refiere la fracción anterior, hacen alusión al Código Penal Federal, que es la legislación que se abordará en éste punto, debido a que en estas figuras, el sujeto activo, necesariamente tiene que tener la calidad de Servidor Público. Los delitos son los siguientes:

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

Los delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, es lo que debe de entenderse como delitos comunes, los cuales serán susceptibles de ser cometidos en cualquier momento en que están desempeñando sus funciones, sin requerirse ninguna circunstancia o modalidad, esto es, que los comete el Servidor Público como sujeto general de Derecho Penal y no como trabajador del Estado

A fin de ahondar en lo anterior, el tercer párrafo del Artículo 109 Constitucional señala:

...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 sustancialmente 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 esta 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.”³¹

Tratándose de servidores que no gozan del anteriormente mencionado fuero constitucional, el Ministerio Público podrá actuar de inmediato. En los casos de Servidores Públicos que tengan inmunidad en razón de su cargo, habrá de seguirseles, previamente el juicio de procedencia a que se refiere el primer párrafo del Artículo 111 Constitucional, el cual menciona::

Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero

³¹ BIELSA, Rafael op. cit. p 135

Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.....

El procedimiento para la declaración de procedencia, se rige bajo los principios del juicio político en su etapa ante la Cámara de Diputados, es decir, que puede ser interpuesta una denuncia o querrela por cualquier particular o requerimiento del Ministerio Público. La Sección Instructora, integrada por cuatro Diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara procurará 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, en 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 cargo, 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.”³²

Sin embargo, existe una situación especial con el Presidente de la República, que si bien es un Servidor Público, también el procedimiento para fincarle responsabilidad es más complicado, esto debido a que la declaración de procedencia dará lugar a que la Cámara de Diputados, asuma las funciones de un Jurado de Acusación para iniciar un procedimiento semejante al Juicio Político, en el que la Cámara de Senadores dictará Sentencia sobre su responsabilidad penal. Lo anterior

³² MARTINEZ MORALES, Rafael, op. cit. p. 344

tiene su fundamento en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante destacar que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, cuando alguno de los Servidores Públicos que cuentan con fuero, incurra en algún delito durante el tiempo que esté separado de su cargo por cualquier motivo; esto, de acuerdo con el noveno párrafo del Artículo 111 Constitucional.

Por lo tanto, si el Servidor Público ha vuelto a desempeñar sus funciones o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los que poseen fuero, se requerirá nuevamente el procedimiento ante la Cámara.

La responsabilidad por delitos cometidos por algún Servidor Público, será exigible de acuerdo a los plazos de prescripción señalados en las leyes penales, pero de acuerdo a estos, nunca podrán ser inferiores a tres años.

2.3.2 RESPONSABILIDAD CIVIL

De acuerdo con lo señalado en el párrafo octavo, del Artículo 111 Constitucional; en demandas del orden civil que se entablen en contra de cualquier Servidor Público no se requerirá declaración de procedencia, es por ello que “la responsabilidad civil, se presenta por causar a una persona daños o perjuicios, valuables monetariamente, por lo que puede generarse a cargo de cualquier Servidor Público y deberá exigírsele mediante demanda.”³³

Es importante destacar, que la Responsabilidad Civil no solo encuentra su fundamento en el Artículo señalado con antelación, sino que “también la

³³ CARDENAS F., Raúl op. cit. p. 30

existencia de la responsabilidad parte del principio de que nadie tiene derecho a dañar a otro y encuentra su base Constitucional en los Artículos 1º, 12, 13 y 27 que establecen la igualdad ante la Ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución, y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales y garantiza el derecho de propiedad privada, limitada solo en los casos previstos por ella y con las modalidades que dicte el interés público.”³⁴

De acuerdo a nuestra legislación vigente en materia Civil, en éste caso en particular, el Código Civil Federal, señala los casos en los que se puede fincar responsabilidad al que causare daño o perjuicio a otro, de acuerdo con el Artículo 1910 del mencionado ordenamiento, el cual señala:

El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, esta 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 causan algún daño o perjuicio en el ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad, según los términos del Artículo anterior y por lo tanto debe de resarcir dicho daño.

Según lo señala Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, la Responsabilidad Civil se integra con cuatro elementos a saber, los cuales son:

³⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso. Porrúa. México 1999 p. 393

- a) Los Sujetos: Necesariamente debe ser un Servidor Público en ejercicio de sus funciones, ya que si no fuera de ésta manera, se estaría frente a una controversia entre particulares propiamente dicha.
- b) La acción u omisión: La cual debe de presentarse con la perpetración del daño, es decir, en el mismo momento que se realiza o que se omite dicha conducta, se estará generando la Responsabilidad Civil.
- c) El daño: Este puede ser material o moral; el daño material es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación y el daño moral es la afectación que una persona sufre, en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, etc. El daño para calificarse como tal debe de presumirse como cierto y ser personal del demandante.
- d) El nexo causal: Este implica que el daño se produzca como consecuencia directa e inmediata de la actuación del Servidor Público, ya que si se genera por una causa diferente o intervienen excluyentes de la responsabilidad, como el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

Una vez integrados los elementos anteriores, se puede hablar de una Responsabilidad del Servidor Público y por lo tanto del resarcimiento del mismo. Es por ello que se estipulan las condiciones y el procedimiento para la reparación del daño, de acuerdo con el primer y segundo párrafo del Artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

ARTICULO 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

De igual manera el Código Civil Federal en sus Artículos 1926 y 1928, hacen referencia a la reparación del daño causado a cualquier particular al señalar, que el que sufra el daño puede exigir la reparación directamente del responsable. En éste tenor también señala que el que paga los daños y perjuicios causados por sus empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado.

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se puede pensar que el resarcimiento del daño es una parte importante al momento de fincar Responsabilidad Civil a cualquier Servidor Público; sin embargo, existe controversia, debido a que, en sentido estricto, esta responsabilidad debería de ser imputada directamente al Estado ya que los Servidores Públicos, en ejercicio de sus funciones, actúan por el órgano, es decir, que representan la voluntad del Estado y no la propia como individuos

Es por ello, que hasta hace poco, se reglamentaba lo que se podía llamar como la responsabilidad solidaria, si fue 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 causado a cualquier particular en detrimento de sus bienes o derechos

Tal reglamentación se encontraba estipulada en el Artículo 1927 del Código Civil Federal, el cual mencionaba lo siguiente:

El Estado tiene la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus Servidores Públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que solo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el Servidor Público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus Servidores Públicos.

No obstante lo anterior, éste Artículo fue derogado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, por lo que la reglamentación al respecto, se desprende de igual manera del Código Civil Federal, en los Artículos que a continuación se mencionan:

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 este capítulo.

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

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que solo se puede generar una responsabilidad Civil entre particulares, no entre el Estado y sus empleados, por lo que éstos, deberán ser demandados conforme a las normas de carácter civil “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 una responsabilidad penal o administrativa”³⁵

³⁵ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México 1990. p. 32

2.3.3 RESPONSABILIDAD POLITICA

La Responsabilidad Política, es sin duda, una de las más complicadas de fincar a cualquier Servidor Público, esto debido, a que se necesitan reunir varios elementos, para que se encuadre como tal.

No obstante, se ha reglamentado de tal manera, que aunque el procedimiento es tardado, se sigue una serie de pasos que permiten atribuir la responsabilidad de una manera más eficaz

Puede fincarse Responsabilidad Política a los siguientes funcionarios, de conformidad con el Artículo 110 de Nuestra Carta Marga que menciona en su primer y segundo párrafo lo siguiente:

...Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...

...Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, y en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste Título por violaciones graves a ésta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda...

De acuerdo con el Artículo anterior, se entiende a quienes se les puede imputar dicha responsabilidad; sin embargo las causales del porque se podría entablar el juicio político en contra de cualquier Servidor Público, encuentran su fundamento en la fracción I, del Artículo 109 Constitucional que a la letra dice:

***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 éste carácter, incurran en responsabilidad de conformidad con las siguientes prevenciones:
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;***

Con lo anterior, se puede observar, que los Servidores Públicos a los que se les puede imputar una Responsabilidad de éste tipo son muchos, sin embargo, “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 7 las señala”³⁶ y éstas son:

***ARTÍCULO 7: 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;***

³⁶ SERRA ROJAS, Andrés op. cit. 294

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

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

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes y 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

Respecto del Artículo anterior y, una vez que se le haya imputado alguna de las causales anteriores a cualquier Servidor Público, por medio de cualquier ciudadano, y siendo ésta hecha por escrito y con pruebas fehacientes, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión. Esto se desprende del cuarto y quinto párrafo del Artículo 110 de Nuestra Carta Magna que señala lo siguiente:

... 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 encuentra detallado en los Capítulos II y III, del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dónde se desarrollan las bases de éste, mismo que presenta determinados lineamientos para que se lleve conforme a

derecho. Dichos lineamientos los encontramos en el primer párrafo del Artículo 114 Constitucional que menciona:

El procedimiento del juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el Servidor Público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Como se había mencionado en párrafos anteriores, el juicio se desahoga ante el Congreso de la Unión, cuya Cámara de Diputados, por medio de su Sección Instructora, practica las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado y formula sus conclusiones, determinando la inocencia del encausado o su probable responsabilidad, en éste caso se propondrá la sanción correspondiente, de conformidad con el tercer párrafo del Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala como tales la destitución, y en caso de que lo amerite, la inhabilitación

De la misma manera el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, menciona el tipo de sanciones a que se haría acreedor el Servidor Público, en caso de encontrarse responsable de los actos que se le imputan en razón del juicio político que se le entable, y serían las siguientes:

Si la resolución que se dicta en el juicio político es condenatoria, se sancionará al Servidor Público con destitución. Podría también imponerse inhabilitación para el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Por consiguiente, “el procedimiento mencionado con anterioridad, deberá de efectuarse dentro del plazo de 60 días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia. La Cámara de

Diputados, 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 Senadores³⁷

“La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores estudiará el expediente y dará una intervención al acusado, a su defensor y a la Comisión Acusadora, y formulará sus conclusiones, que serán presentadas ante la Cámara de Senadores, en sus funciones de Jurado de Sentencia para darle lectura a las conclusiones que le presenten para que, posteriormente, 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 sentencia, la cuál deberá de emitirse dentro del año siguiente a la fecha en que se inició la instrucción.”

Cabe señalar que las decisiones del Congreso de la Unión, son definitivas e inatacables, tal y como lo menciona el sexto párrafo del Artículo 110 de Nuestra Carta Magna.

2.3.4 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

La Responsabilidad Administrativa, es un tema extenso de éste trabajo de investigación, por lo que se tocarán los puntos más relevantes desde todas las perspectivas posibles, con la finalidad de dar una visión profunda acerca de lo que es dicha Responsabilidad y como se ha aplicado a los

³⁷ CASTELAZO, José R. op. cit. p. 45

casos en concreto, respecto de los tantos Servidores Públicos que se hacen acreedores a alguna sanción administrativa por cometer faltas que sean encuadradas en este sentido.

El origen legal de éste tipo de Responsabilidad se encuentra en diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se comenzará por la fracción III, del Artículo 109, de dicho ordenamiento, el cual señala:

***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***

Este precepto Constitucional, da pie para la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que como ya se menciona en el capítulo anterior, ha tenido una evolución a partir de 1982, cuando fue decretada esta ley como tal, para los efectos de sanción de las conductas indebidas de los Servidores Públicos y en ésta se encuentra el Título Tercero que hace referencia a las Responsabilidades Administrativas y a quienes se les da el carácter de Servidores Públicos y las obligaciones que tienen. Sin embargo, en la actualidad, existe a la par de ésta Ley mencionada con anterioridad la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cuál, como su nombre lo indica, habla única y exclusivamente de éste tipo de responsabilidad la cuál se tratará de una manera más amplia en el siguiente punto de éste capítulo

Continuando con el fundamento legal de ésta responsabilidad, se encuentra el Artículo 113 de Nuestra Carta Magna, el cuál, señala lo siguiente:

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 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.

Por consiguiente, éste precepto Constitucional nos menciona lo que ahora son llamados los principios que regulan la función pública y que son los siguientes:

“Legalidad: Consiste en que todo acto de los funcionarios públicos y, en general, de todo órgano de la administración pública, debe de estar fundado y motivado.

Honradez: Implica la integridad en el obrar y el recto proceder de todos los Servidores Públicos.

Lealtad: Es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor. Cabe señalar que la fidelidad de los Funcionarios Públicos debe de ser para con el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñan.

Imparcialidad: Implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, lo que permite a los Servidores Públicos juzgar o proceder con rectitud.

Eficiencia: Consiste en una virtud y facultad de los Servidores Públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes.”³⁸

Otro de los fundamentos legales de ésta responsabilidad lo encontramos en tercer párrafo del artículo 114 Constitucional que menciona.

La Ley señalará los casos de prescripción de la Responsabilidad Administrativa tomando en cuenta la naturaleza y en 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 tres años.

En consecuencia del precepto antes mencionado, se puede observar que los tres Artículo señalados con anterioridad brindan los parámetros de como fincar la Responsabilidad Administrativa a los Servidores Públicos, siempre y cuando sus acciones u omisiones se encuadren en el ordenamiento legal violado.

No obstante a lo anterior, la doctrina también nos da su definición de lo que es la Responsabilidad Administrativa y lo señala como “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, que resultan contrarios a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el servicio público”³⁹

Por otro lado, se señala que “la Responsabilidad Administrativa se produce como consecuencia jurídica de los actos u omisiones realizados

³⁸ SERRA ROJAS, Andrés, op. cit. p. 37

³⁹ídem

por los Servidores Públicos en ejercicio de sus funciones, que afecten los valores fundamentales que rigen la función pública”⁴⁰

En consecuencia, se puede afirmar que los actos u omisiones que realice el Servidor Públicos deben de ir en contra de los principios que rigen a la Función Pública para que puedan considerarse como responsabilidad imputable a los mismos y, que debe de ser realizado durante el ejercicio de sus funciones para que tenga plena validez.

Los Servidores Públicos que pueden incurrir en Responsabilidad Administrativa son los enlistados en el Artículo 108 Constitucional, es decir; los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios, empleados y toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y en el Distrito Federal, así como los servidores 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, por violaciones a la Constitución Federal a las Leyes Federales y por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En suma, la figura de la Responsabilidad Administrativa, tal y como se estudió en el Artículo 113, brinda los parámetros para sancionar las conductas ilícitas de los Servidores Públicos con las diferentes medidas que en tal artículo se señalan; dichas medidas son, a saber, las sanciones disciplinarias, las cuales permiten a la Administración Pública tener el control sobre las conductas irregulares de los Servidores Públicos.

⁴⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto op. cit. p. 38

2.4 LA NUEVA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y SUS EFECTOS

Al hablar de una nueva Ley de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos, se puede llegar a entender que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ha entrado en desuso. Sin embargo es importante destacar, que ésta ley, como su nombre lo menciona, reglamenta única y exclusivamente lo referente a responsabilidad administrativa de los servidores públicos, por lo que en lo que respecta a la responsabilidad penal, política o civil se sigue aplicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta Ley de Responsabilidades Administrativas señala en su Artículo Segundo Transitorio que se derogan los Títulos Primero, por lo que se refiere a responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

Esta Nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos fue expedida por un decreto publicado el 31 de Diciembre del año 2004, con lo que se dan los lineamientos para una mejor impartición de justicia respecto a éste rubro en materia federal, ya que se seguirá aplicando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal

La mencionada Ley consta de Cuatro Títulos y Cinco Capítulos conformados por 51 Artículos y Nueve transitorios.

Esta Ley se enfoca a las Responsabilidades Administrativas en que pueden incurrir los Servidores Públicos, ya que, como se observó a lo largo de éste capítulo, dicha responsabilidad tiene un gran campo de aplicación, por lo que no se ha querido dejar éste tema sin un estudio a fondo. De tal forma que está encaminada a regular, de acuerdo con su Artículo 1, los siguientes aspectos:

Esta Ley tiene por objeto reglamenta 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.

Tal y como se desprende del Artículo señalado con antelación, se puede observar que a quienes se les puede fincar éste tipo de responsabilidades es a los Servidores Públicos que se encuentren en ejercicio de sus funciones, ya que de no hacerlo, se encontrarán en faltas por no cumplir con las funciones que se les han encomendado en razón del cargo que desempeñen.

Así también, se tocan dos puntos importantes que se detallarán ampliamente en el Capítulo siguiente, que son a saber; las funciones de la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) y el Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, ya que éstas dos figuras en conjunto forman una parte fundamental en cuanto a responsabilidades se refieren.

Un avance importante de ésta Ley es el perfeccionamiento de las sanciones disciplinarias las cuales están contempladas en el Artículo 13 de la Ley de la Materia y son las siguientes:

- I.- Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica;
- V.- Inhabilitación temporal

Todas las sanciones anteriores serán motivo de estudio del siguiente Capítulo, por lo que aquí solo se mencionarán como punto de referencia.

En consecuencia, los efectos de ésta Ley se enfocan principalmente a que exista un control más estricto en cuanto a responsabilidades administrativas se refiere, por lo que la aplicación de la misma debe de realizarse de una manera idónea para alcanzar los objetivos que se han fijado desde su promulgación.

2.5 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

Al hablar del Procedimiento Administrativo Disciplinario, nos podemos dar cuenta, de que existen una serie de formalidades a seguir para llegar a un fin justo y una adecuada aplicación de las sanciones, siempre y cuando el Servidor Público sea acreedor a ellas por incurrir en responsabilidad administrativa.

Dichas formalidades no son más que el cumplimiento que le da el mismo a los preceptos constitucionales señalados con precisión en los Artículos 14 y 16 de la Ley Suprema, los cuales obligan a cumplir con las formalidades

esenciales del procedimiento y emitir sus actos con la debida fundamentación y motivación.

El Procedimiento Administrativo “es considerado como un conjunto de actos coordinados que preparan el acto administrativo, encontramos que su realización se da en una sucesión de momentos que se integran en diferentes fases para concluir con el objetivo que se pretende”⁴¹

De la misma manera 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”⁴²

En principio, no existía algún ordenamiento que regulara los pasos que la autoridad debería de seguir para sancionar las faltas disciplinarias en el ámbito de la Administración Pública, no obstante de identificarlas como faltas administrativas, solo consignaban un procedimiento penal para la imposición de las sanciones y las demás leyes administrativas que mencionaban estas infracciones eran omisas respecto del procedimiento sancionatorio.

Debido a esto, a partir de 1983, con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se creo un procedimiento con el que se pretendía cubrir el aspecto del fincamiento de las sanciones administrativas al cual se le denominó “procedimiento disciplinario”

El desarrollo del procedimiento lo encontramos de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título Tercero de la Ley

⁴¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto op. cit. p.161

⁴² SERRA ROJAS, Andrés, op. cit. p. 40

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, específicamente en su Artículo 49 el cual contempla cuatro etapas del mismo que son: investigación, instrucción, decisión y ejecución y que se detallarán en el punto siguiente.

2.5.1 FASES DEL PROCEDIMIENTO

Puesto que en el punto anterior se han señalado las cuatro fases de las que consta el Procedimiento Administrativo Disciplinario se iniciará con la primera de ellas que es:

1.- Investigación: Esta etapa puede iniciarse en forma oficiosa o por la presentación de quejas o denuncias de los particulares y ser realizada por las contralorías internas de las Dependencias de Gobierno o por la Secretaría de la Función Pública. De ésta manera los diferentes órganos de control a nivel interno y a nivel general, llevan a cabo la fase de investigación de acuerdo a los lineamientos de control expedido por la Secretaria de la Función Pública; lo anterior encuentra su fundamento en los Artículos 49 y 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por otro lado, no solo es competencia de los particulares hacer este tipo de denuncias, sino que, de acuerdo con el Artículo 57 de la Ley de la Materia, prevé como una obligación de los Servidores Públicos que denuncien en las contralorías internas de sus dependencias los hechos ilícitos de los que tengan conocimiento. Una vez hecha la denuncia, como resultado de la investigación se pueden dar tres supuestos los cuales son:

- a) Si la investigación la realiza la Contraloría Interna de alguna dependencia y descubre infracciones cuyo conocimiento sean de su exclusiva competencia, éste órgano culminará el procedimiento correspondiente, aplicando las sanciones, por acuerdo del superior jerárquico.

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

- c) Si la investigación la realiza la Secretaría de la Función Pública, deberá de informar a la Contraloría Interna de la dependencia competente para que continúe con la investigación e instruya el procedimiento sancionador respecto de las infracciones de la competencia de ésta, pero continuará el procedimiento para sancionar las infracciones que solo son competencia de la Secretaría

En consecuencia, durante ésta etapa, la autoridad investigadora podrá decretar la suspensión temporal de funciones del presunto responsable, cuando se considere pertinente para la buen diligencia de la investigación, debido a que su permanencia en su encargo podría entorpecer el procedimiento, lo anterior de acuerdo al primer párrafo de la fracción IV, del Artículo 64 de la Ley de la Materia. Asimismo, el cuarto párrafo de la fracción IV del mismo artículo nos señala que cuando el nombramiento del Servidor

Público que sea presunto responsable, lo haya realizado el Presidente de la República, se requerirá autorización del mismo.

2.- Instrucción: Una vez realizada la diligencia de investigación para integrar el expediente en el ámbito interno de la Administración, se inicia ésta etapa que se encuentra regulada por el Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cabe destacar que en éste Artículo se consideran los aspectos esenciales de un proceso al prever el respeto de la garantía de audiencia del inculpado, dando oportunidad de ofrecer pruebas y alegatos y nombrar un defensor, lo anterior debido a que “el principio de legalidad y el de seguridad jurídica 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”⁴³

3.- Decisión: Una vez integrado el expediente con los elementos necesarios para permitir que el juzgador se forme una opinión de los hechos, es decir, concluida la audiencia, el procedimiento entra a la etapa de decisión, regulada por la fracciones III del Artículo 21 de la Ley de la Materia, que señalan:

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.....

⁴³ MARTINEZ MORALES, Rafael, op. cit. p.350

Cabe destacar que éstos términos no son preclusivos para la autoridad, por lo que no afectan la legalidad del procedimiento, por lo que aquí nos encontramos que puede llegar a ser en un plazo mayor al estipulado en la Ley, lo que provoca graves conflictos para cumplir con el objetivo de una impartición de justicia eficaz.

4.- Ejecución: Por último encontramos ésta etapa del procedimiento sancionatorio, la cual inicia con una notificación de la resolución a la que se hacía mención en el punto anterior, ya que las sanciones que hayan quedado firmes serán ejecutadas de inmediato, lo cual corresponde a la naturaleza de todo acto administrativo.

No obstante a los principios que debe de seguir todo acto administrativo, existe controversia, debido a la suspensión de los Servidores Públicos a que hace referencia el párrafo segundo del Artículo en cuestión, debido a que según Humberto Delgadillo Gutiérrez, “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 diferente⁴⁴

Tomando en cuenta lo anterior, aunque la sanción debe de ser ejecutada de inmediato, en su calidad de acto administrativo, puede ser suspendida por la interposición de un recurso administrativo

Cabe destacar que para la ejecución de las resoluciones que hayan quedado firmes se revisten una serie de formalidades, llevándose a cabo de

⁴⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto op. cit. p 172

inmediato. En consecuencia, se puede observar que el Procedimiento Administrativo Disciplinario reúne todos los elementos necesarios para fincar la responsabilidad administrativa del Servidor Público.

Respecto de éste tema, cabe hacer mención, que la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo y en caso de que no se ejerza en ese término, la ley declara extinguido ese derecho. Estas disposiciones se encuentran contempladas en el Artículo 78 de la Ley de la Materia, en el cual se señala que la facultad del superior jerárquico o del Secretario para sancionar a los infractores, prescribirá en un año si el beneficio obtenido o el daño causado no excede de 10 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y en tres años en los demás casos, plazos que empiezan a correr el día siguiente a la realización de los hechos ilícitos o a su cesación en caso de infracciones continuas

2.5.2 EL EMBARGO PRECAUTORIO DE BIENES EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

En el embargo precautorio, es una de las consecuencias que puede traer consigo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, por medio del cual se impone el aseguramiento del crédito fiscal al contribuyente.

Este fundamento lo encontramos en el Artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, el cual señala lo siguiente:

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 el procedimiento administrativo de ejecución.

Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando:

I. El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.

II. Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes.

III. El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que se está obligado.

IV. El crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trabará el embargo precautorio hasta por un monto equivalente al 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 y se levantará el embargo.

V. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes, ni exhibir los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares. Una vez inscrito el contribuyente en el citado registro y acreditada la posesión o propiedad de la mercancía, se levantará el embargo trabado.

La autoridad que practique el embargo precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones del embargo.

La autoridad requerirá al obligado, en el caso de la fracción IV de este Artículo para que dentro del término de 3 días desvirtúe el monto por el que se realizó el embargo. Transcurrido el plazo antes señalado, sin que el obligado hubiera desvirtuado el monto del embargo precautorio, éste quedará firme.

El embargo precautorio quedará sin efectos si la autoridad no emite, dentro de los plazos a que se refieren los Artículos 46-A y 48 de este Código en el caso de las fracciones II y III y de 18 meses en el de la fracción I, contados desde la fecha en que fue practicado, resolución en la que determine créditos fiscales. Si dentro de los plazos señalados la autoridad los determina, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se proseguirá el procedimiento administrativo de ejecución conforme a las disposiciones de este Capítulo, debiendo dejar constancia de la resolución y de la notificación de la misma en el expediente de ejecución. Si el particular garantiza el interés fiscal en los términos del Artículo 141 se levantará el embargo.

El embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se convertirá en definitivo al momento de la exigibilidad de dicho crédito fiscal y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución.

Son aplicables al embargo precautorio a que se refiere este Artículo y al previsto por el Artículo 41, fracción II de este Código, las disposiciones establecidas para el embargo y para la intervención en el procedimiento administrativo de ejecución que, conforme a su naturaleza, le sean aplicables.

En ningún caso se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para cobrar créditos derivados de productos.

Como se puede apreciar en éste Artículo, se dan las bases necesarias para que la autoridad fiscal, pueda actuar de una manera eficiente y eficaz, que son los principios de la Administración Pública; de la misma manera, encontramos cual es el fundamento legal para hacer efectivo el aseguramiento de los bienes que permitan al Estado recuperar en una proporción determinada, el detrimento que haya sufrido por causa de la responsabilidad administrativa de cualquier Servidor Público; dicho precepto se encuentra contemplado en el Artículo 151 del mismo ordenamiento y a la letra señala:

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.

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, por error aritmético en las declaraciones o por situaciones previstas en la fracción I del Artículo 41 de este Código, el deudor podrá efectuar el pago dentro de los seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento

CAPITULO 3

APLICACIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SERVIDORES PUBLICOS Y LOS ORGANOS FACULTADOS PARA ELLO.

La Responsabilidad Administrativa, es la que da origen a la aplicación de las Sanciones Disciplinarias, mismas que se imponen al Servidor Público cuando se encuentre en éste supuesto y en virtud del desempeño de sus funciones. La palabra sanción “proviene del latín *sanctio-onis*, la cual contiene varios significados entre los que destaca: pena que la ley establece para el que la infringe”⁴⁵

Varios tratadistas han realizado la clasificación de las sanciones disciplinarias de acuerdo a su naturaleza o a la finalidad que persigue cada una de ellas, concluyendo todas de una manera u otra, que la aplicación de éstas debe de culminar en la reparación del daño, el cual es un principio fundamental del Derecho.

En éste orden de ideas, dicha reparación del daño puede realizarse mediante el cumplimiento forzoso o la indemnización del mismo mediante una prestación económica equivalente a la obligación incumplida.

La doctrina ha clasificado en dos tipos las sanciones de acuerdo a su gravedad y son la disciplina correctiva y la disciplina depurativa o expulsiva; la primera comprende el apercibimiento, multas e incluso arrestos, mientras que la segunda abarca la destitución e inhabilitación del Servidor Público.

⁴⁵ ALVAREZ CARDENAS, Alejandro El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal Porrúa, México 2001 p. 87

De acuerdo a lo anterior “la Administración empieza por aplicar correcciones, pero cuando ellas resultan insuficientes, es decir, cuando no logra corregirse al empleado, entonces se aplica otra pena disciplinaria que tiene otro efecto y otra forma”⁴⁶

En consecuencia, la Administración Pública, esta facultada a sancionar a los Servidores Públicos que estando en el desempeño de sus funciones, realicen u omitan una conducta que derive en responsabilidad administrativa; dichas sanciones serán ejecutadas por la autoridad competente, en este caso, la Contraloría Interna de cada dependencia, ya sea que se mantenga al funcionario sin separarlo del servicio o bien optar por el total alejamiento del cargo que ocupaba.

3.1 SANCIONES DISCIPLINARIAS

Estas encuentran su fundamento legal, en el primer y segundo párrafo de la fracción III del Artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la letra señala:

**.....Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben desempeñar en 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**

⁴⁶ BIELSA, Rafael Derecho Administrativo t. III Ed. La Ley, Buenos Aires 1984 p. 594

Una de las características que tienen las sanciones administrativas o disciplinarias, es que no son restrictivas de otro tipo de responsabilidad, es decir, “la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, penal o administrativo. Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente sin perjuicio de que pueda originarse, además una responsabilidad penal o civil. Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración, la falta que la origina se denomina falta disciplinaria, la sanción que amerita es también una sanción disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta”⁴⁷

Por lo tanto aún cuando por el desempeño de su cargo el servidor público origine una responsabilidad administrativa, puede fincársele a la par otro tipo de responsabilidad si así lo amerita

Nuestra Ley Suprema en su Artículo 113 hace referencia al tipo de sanciones administrativas que existen y que son las siguientes:

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

Derivado de lo anterior la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ha dedicado su Capítulo II denominado Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para Aplicarlas, a la reglamentación específica de éstas por

⁴⁷ GABINO FRAGA, Derecho Administrativo Ed. Porrúa, México 2002 p. 169

lo que en su Artículo 13 nos brinda una clasificación de las mismas, el cual menciona:

Las sanciones por faltas administrativas consistirán en:
I Amonestación privada o pública
II Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo 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.

En base a lo anterior y antes de fincar cualquier tipo de responsabilidad “hay factores que se toman en cuenta para la calificación de la misma, tal es el caso de la denominada individualización de la sanción disciplinaria. La individualización de la sanción disciplinaria se basa en el comportamiento del funcionario revelado a través del tiempo en que éste ejerce su función, es decir, el expediente personal del servidor público es el punto de partida para que, conforme a lo establecido en la Ley se estudie el caso en concreto por resolver en tratándose de la aplicación de la sanción disciplinaria.”⁴⁸

Cabe destacar que la imposición de estas sanciones depende de la gravedad de la falta que haya cometido el Servidor Público, ya que en base a ello se podrá determinar cual es la medida pertinente a usarse en un caso específico.

La Ley de la Materia es muy específica al señalar en su Artículo 14 las modalidades de la imposición de las sanciones las cuales enumera en siete fracciones que a la letra señalan:

⁴⁸ ALVAREZ CARDENAS, Alejandro op. cit. pp. 91 y 92

Las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma, las disposiciones de ésta 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 ello la antigüedad en el servicio;**
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;;**
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y**
- VII El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.**

El objetivo de reglamentar de manera expresa las condiciones que han de seguirse para determinar la sanción conveniente es que, bajo éstos lineamientos se imponga la pena adecuada tomando en consideración todos y cada uno de los elementos antes mencionados con la finalidad de que el servidor público tenga una correcta aplicación de la Ley.

Es por ello que a continuación se estudiarán por separado los seis tipos de sanciones disciplinarias a fin de observar sus características.

3.1.1 APERCIBIMIENTO

Si bien es cierto que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señalaba en las fracciones I y II de su Artículo 53, la amonestación privada y pública, así como del apercibimiento privado y público; también es cierto que varios tratadistas han discrepado con estos conceptos, siendo que se utilizan como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente

Godolfino Juárez Mejía señala que “en la práctica, no existe diferencia entre el apercibimiento y la amonestación”⁴⁹ Sin embargo en la doctrina se podría decir que la amonestación le antecede al apercibimiento, ya que “son dos medidas correctivas diferentes, ya que en el caso de la amonestación, en su origen se trata de prevenir la comisión de un ilícito, por lo que, aunque sea una medida de corrección disciplinaria, estrictamente no debería ser considerada como sanción, a diferencia del apercibimiento que sí es una sanción que se impone cuando previamente, ya se había hecho una advertencia o amonestación”⁵⁰

En sentido estricto la amonestación no requiere la comisión de una infracción, sino solo la sospecha de que se cometió un ilícito por lo que es una advertencia para evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en una infracción.

Esto es que “la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita, aunque también se haga la advertencia de que en caso de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento”⁵¹

En cuanto a la clasificación de privada o pública que se hace de éstas dos medidas disciplinarias, de acuerdo con Humberto Delgadillo Gutiérrez, se refiere al carácter de publicidad que se tenga del procedimiento llevado al Servidor Público, es decir, si sólo será dado a conocer por los interesados o si se hará la difusión correspondiente en el Diario Oficial de la Federación e

⁴⁹ JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto. La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales. Ed. Porrúa. México 2002 p. 140.

⁵⁰ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto op. cit. pp. 117 y 118

⁵¹ ibidem p. 117

incluso en los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, dependiendo de la decisión del juzgador.

Cuando el Servidor Público se hace acreedor ya sea a una amonestación o al apercibimiento, la Ley de la Materia nos señala en su Artículo 16 las reglas aplicables a éste caso en concreto a fin de dar a conocer quien será el encargado de hacerlas valer y son:

.....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

Para concluir, tanto la amonestación como el apercibimiento son llamadas de atención, como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito, en las cuales el apercibimiento engloba a la amonestación, ya que ésta primera se conforma de la repetición de las segundas.

3.1.2 LA SUSPENSION

Se entiende por suspensión del Servidor Público, la imposibilidad de desempeñar el empleo, cargo o comisión que hasta ese momento realizaba, por un tiempo determinado.

Al analizar esta palabra como la sanción impuesta al presunto responsable no existiría mayor complicación.

Sin embargo la doctrina hace alusión a dos sentidos que se le dan a la palabra suspensión, cada una acompañada con una finalidad distinta. La primera de ellas es la suspensión empleada como sanción. En este tipo de suspensión el superior jerárquico impone al Servidor Público una separación de su empleo por un periodo no menor de tres días y no mayor a tres meses,

lo que lleva a concluir, que si se esta llevando a cabo dicha sanción, es porque se ha comprobado que a incurrido en alguna falta.

El segundo sentido es la suspensión temporal y “se entiende como una medida dentro del procedimiento sancionador, cuando a juicio de la autoridad sea conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones, pero si de éstas resulta la inocencia del servidor público, se le deberá restituir en el goce de sus derechos y se le cubrirán las cantidades que dejo de percibir por la medida impuesta”⁵²

En este mismo sentido 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”⁵³

En la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, específicamente del primer al tercer párrafo del Artículo 21, se mencionan las características que debe de revestir la suspensión temporal del Servidor Público.

Dicha suspensión la podrá realizar la Secretaría de la Función Pública, misma que no prejuzga sobre la responsabilidad, es decir, que al momento de suspenderlo no se está dando por hecho que haya cometido algún ilícito, por lo que la Secretaría debe de poner énfasis en éste punto, debido a que también tiene la facultad de cesar ésta suspensión, independientemente del momento procesal en que se encuentre el procedimiento que se le esté llevando al Servidor Público. De tal suerte, que si se demuestra que el

⁵² ibidem p. 119

⁵³ JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto op. cit. p. 142

Servidor Público no incurrió en ninguna falta, se le restituirá inmediatamente en el cargo que desempeñaba, además de cubrirsele todas las percepciones que dejó de percibir durante la suspensión.

La regla para la aplicación de ésta sanción disciplinaria se encuentra en la fracción II del Artículo 16 de la Ley de la materia y que señala:

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;

3.1.3 DESTITUCION DEL PUESTO

Al hablar de la destitución del puesto que ocupa un Servidor Público dentro de la Administración Pública Federal, se puede caer en controversia, porque se ha considerado que cuando la impone la autoridad administrativa se lesionan los derechos de los trabajadores y que la única autoridad que puede concluir cualquier relación de trabajo es la laboral.

Cuando el superior jerárquico del Servidor Público que se encuentra en el supuesto mencionado, trata de ejercer su potestad administrativa a fin de imponer la destitución del puesto, se encuentra con que ésta, según la doctrina, debe de estar supeditada a los lineamientos del ámbito laboral, debido a que ambas disposiciones se encuentran en igualdad ante la Constitución, ya que si no se tomara en cuenta, se estaría frente a una violación latente de los derechos laborales de todo trabajador.

Es por ello que Delgadillo Gutiérrez afirma que “ para evitar la confusión entre los ámbitos del Derecho Laboral y 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 de 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.”⁵⁴

No obstante lo anterior, se tiene que tomar en cuenta la calidad que tenga el servidor público, ya sea 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 incurrió. A ello lo faculta la fracción III del artículo 56. Si el trabajador es de base, la fracción II marca el procedimiento a que se sujetará, debido a que ningún trabajador podrá ser cesado si no por justa causa, por lo tanto deberá demandarse ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje la terminación de los efectos del nombramiento, de lo contrario se viola en perjuicio del Servidor Público la garantía de audiencia.”⁵⁵

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, expresa en la fracción II de su Artículo 16 las reglas para la aplicación de ésta sanción, las cuales son las ya señaladas para la imposición de la suspensión

⁵⁴ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto op. cit. p 126

⁵⁵ ARROYO HERRERA, Juan Francisco Régimen Jurídico del Servidor Público Edit. Porrúa México 2000. p36

Anteriormente el Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos hacía constar que la Autoridad Administrativa *demandara* la falta del Servidor Público y que la autoridad correspondiente, sería la encargada de hacerla válida. Sin embargo, también señalaba que el superior jerárquico o en su defecto la Contraloría Interna de cada dependencia, serán las encargadas de aplicar la sanción de destitución del puesto.

No obstante lo anterior, la autoridad administrativa no tenía la facultad para destituir por sí sola a un servidor público, debido a que únicamente se le conferían facultades; en este caso en específico, para hacérselo saber a la autoridad laboral y ésta sería la encargada de separarlo de su cargo.

Es por ello que los tratadistas, propusieron en que “se debería cambiar la palabra demandar por la palabra imponer, en las fracciones II y IV del Artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se dará plena eficacia al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Administración Pública, la cual, como quedo expuesto, no puede quedar supeditada a que una autoridad diferente valide sus actos”⁵⁶

Por lo tanto con la reforma a éste precepto, se le ha dado la validez que la Autoridad Administrativa necesitaba para imponer libremente las sanciones disciplinarias necesarias, sin menoscabar las disposiciones de diferentes autoridades.

3.1.4 SANCION ECONOMICA

La sanción económica “consiste en la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en

⁵⁶ idem

su equivalencia a salarios mínimos calculada en dos tantos, por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos”⁵⁷

Por lo que se puede observar, que el objeto primordial de éste tipo de sanción es resarcir el daño causado por el Servidor Público siempre y cuando haya contravenido cualquiera de las XXIV fracciones del artículo 8 de la Ley de la Materia y con ello haya tenido ganancias en dinero. Esta sanción en particular tiene una íntima relación con la Responsabilidad Civil, ya que el objetivo de ésta es reparar el daño causado, en éste caso el beneficio obtenido.

En cuanto a los salarios mínimos, se tomará en cuenta el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Este tipo de sanción está contemplada en el Artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual nos señala que procederá éste tipo de sanción cuando el servidor público obtenga un lucro o cause daños o perjuicios y que ésta puede ser de hasta tres tantos de los beneficios obtenidos. De igual manera señala que la sanción económica no puede ser menor o igual al monto del beneficio obtenido.

Anteriormente se señalaba tajantemente que la imposición de la sanción económica debería de ser de dos tantos, sin tomar en cuenta la individualización de la sanción. Sin embargo, en ésta Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se abre esa posibilidad ya que señala que la sanción podrá ser de *hasta tres tantos* del

⁵⁷ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos Edit. Porrúa. México 1999. p. 157

daño o perjuicio causado, por lo que se puede observar que la imposición de la sanción económica se ha hecho flexible y se adapta a la falta cometida por el servidor público.

La regla para la aplicación de ésta sanción se encuentra en la fracción IV del Artículo 16 de la Ley de la Materia y señala lo siguiente:

....IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaria, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por la tesorería de la Federación.....

En lo que respecta a Nuestra Carta Magna hace referencia en el décimo párrafo del Artículo 111 y la parte final de su Artículo 113 que las sanciones económicas se determinarán de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

El tercer párrafo del artículo 30 de la Ley de la Materia expresa 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 a las disposiciones fiscales aplicables.

Una prevención atinada es que de acuerdo al segundo párrafo del Artículo 16 de la Ley de la Materia, señala que hacer en caso de que una vez que se lleve a cabo un procedimiento a fin de saber la responsabilidad de un servidor público, éste desaparezca o haya algún riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes, la Secretaria o el contralor de cada

dependencia se lo hará saber a la Tesorería de la Federación para que en cualquier parte del procedimiento administrativo proceda al embargo precautorio para garantizar el cobro de la sanción económica y una vez impuesta se convierta en definitivo.

3.1.5 INHABILITACION TEMPORAL

La inhabilitación temporal del servidor público, tiene su fundamento en el tercer párrafo del Artículo 110 de la Ley Suprema, al señalar que una vez fincado el juicio político al probable responsable y habiéndosele encontrado culpable, 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.

Este tipo de sanción disciplinaria, se encuentra contemplada en la fracción V del Artículo 13 de la Ley de la Materia, señalando en los párrafos que le preceden las condiciones con que se ha de aplicar.

Este precepto es muy claro al mencionar que cuando el servidor público no cause daños o perjuicios y no exista lucro o beneficio alguno se le impondrán de seis meses a un año de inhabilitación. En caso contrario, cuando sí cause daño u obtenga beneficios se le impondrá de uno hasta diez años de inhabilitación siempre y cuando el monto del lucro no exceda doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal. Por el contrario si excediere éste límite se impondrán de diez a veinte años de inhabilitación.

De acuerdo con el mismo Artículo, se impondrá inhabilitación de diez a veinte años, además de también ser acreedor a la destitución, cuando el servidor público incurra en falta grave, entendiéndose como tal el incumplimiento de las obligaciones enlistadas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del Artículo 8 de la Ley de la Materia

Según 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 impuesta por la Secretaría, el Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada en los términos de la resolución dictada

No obstante de considerar a la inhabilitación como una sanción eminentemente administrativa, impuesta por las autoridades competentes a las que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también “la inhabilitación puede ser considerada como una sanción penal impuesta por las autoridades judiciales cuando sea el resultado de una conducta criminal”⁵⁸

En consecuencia, “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 encuentran, en ambos casos, la inhabilitación”⁵⁹

Es por ello que expresamente en el Artículo 19 de la Ley de la Materia, señala que en caso de que la Secretaría o el Contralor interno, tuvieran conocimiento de un hecho que implicara responsabilidad penal, deberán

⁵⁸ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio op. cit. p. 160

⁵⁹ ibidem p. 161

denunciarlo ante el Ministerio Público o remitirlo al área jurídica para hacer lo conducente

Al hablar de autoridad competente para sancionar al servidor público con la inhabilitación, de acuerdo con el ya mencionado Artículo 16 de la Ley de la Materia, especifica que será ejecutada en los términos de la resolución dictada; lo que lleva a pensar que forzosamente se tuvo que someter al Procedimiento Administrativo y que por lo tanto será impuesta por las autoridades encargadas, en éste caso la Secretaría de la Función Pública, los Contralores Internos o el titular del área de responsabilidades.

La característica especial de la sanción de inhabilitación es que una vez que el servidor haya cumplido con la misma, siempre y cuando ésta haya sido por un plazo mayor a diez años y éste quiera ingresar nuevamente al servicio público, se requerirá que el titular de la dependencia a la que pretenda ingresar de aviso a la Secretaria en forma razonada de tal circunstancia, ya que en caso de no hacerlo, incurrirá en responsabilidad administrativa quedando sin efectos su nombramiento o el contrato en su caso. Todo ello de acuerdo al Quinto y Sexto párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Una vez abarcado el tema de las sanciones disciplinarias, se señalarán las reglas generales para la aplicación de las mismas, debido a que la autoridad competente para imponerlas tiene que seguir ciertos lineamientos para la correcta aplicación de las mismas. Es por ello que si algún Contralor Interno o el titular del área de responsabilidades de alguna dependencia, hiciera caso omiso de las irregularidades que cometiera cualquier servidor público, la Secretaria impondrá las sanciones correspondientes

Así también tanto la Secretaria, como el Contralor Interno y el Titular del área de responsabilidades de cualquier dependencia de gobierno, podrán imponer multas de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, para cumplir con las atribuciones que le confiere la Ley de la Materia. De igual forma podrá pedir el auxilio de la fuerza pública.

Un aspecto particular es que de acuerdo al Artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala:

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

Lo anterior hace suponer que si es una sanción económica la que se pretende imponer, y el servidor público confesare su responsabilidad, lo que tendría que pagar sería, de acuerdo con el precepto anterior, dos tercios de la sanción. Sin embargo, un principio fundamental de la sanción económica es que no podrá ser menor o igual al beneficio obtenido, por lo tanto existen argumentos contradictorios en éste sentido.

Para la aplicación de cualquiera de las sanciones disciplinarias expuestas en éste capítulo, las facultades de las autoridades competentes para llevarlas a cabo prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente en que se hubiere cometido la infracción. En caso de infracción grave, que como se anotó anteriormente son las contempladas en las fracciones VIII, X a XIV,

XVI, XIX, XXII y XXIII del Artículo 8 de la Ley de la Materia, prescribirán en un plazo de cinco años.

En ambos casos la prescripción se interrumpirá al iniciarse algún procedimiento previsto en la Ley, ya que si se deja de actuar en él, la prescripción comenzará a correr desde el día siguiente en que se hubiere realizado el último acto procedimental o promoción. Todo lo anterior de acuerdo al Artículo 34 de la Ley de la Materia.

3.2 LA NUEVA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y SUS EFECTOS

Este ordenamiento fue publicado en el año 2002, por lo que podría decirse que es relativamente nueva.

La necesidad de reglamentar la transparencia en la Administración Pública, se debe a los manejos que realiza la misma de los recursos económicos. La finalidad de ésta Ley, es hacerle saber a los particulares los movimientos más importantes que se llevan a cabo sobre éste rubro.

La importancia de ésta Ley en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, radica en que según el Artículo 1 de éste ordenamiento, se proveerá lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y cualquiera otra entidad federal.

Este ordenamiento es muy específico al mencionar a quienes les es aplicable, por lo que en su Artículo 5 señala lo siguiente.

La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

Por lo que los servidores públicos tienen otras obligaciones, además de las ya mencionadas anteriormente; y estas son: proveer lo necesario para que todas las personas tengan acceso a la información; transparentar la gestión pública; garantizar la protección de los datos personales; favorecer la rendición de cuenta a los ciudadanos; mejorar la clasificación, organización y manejo de documentos; así como contribuir a la democratización de la sociedad. Esto de acuerdo al Artículo 4 de la Ley citada, en la cual se señalan los objetivos de la misma.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que los servidores públicos tienen la obligación de transparentar ante cualquier particular todos aquellos actos que puedan ser oscuros para la sociedad. Sin embargo existe información que la misma ley señala como restringida.

Este tipo de información es la denominada reservada y confidencial, contemplada en el Capítulo III, del Título Primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, específicamente en sus Artículos 13 y 14. Se denomina información reservada la que comprometa la seguridad nacional o pública; la estabilidad financiera; los secretos comerciales, fiscales o bancarios; así como las averiguaciones previas

Un dato importante es que en las fracciones V y VI del Artículo 14 de la citada Ley se señala lo siguiente:

Se considerará como información reservada:

.....V.- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI.- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá de estar documentada.....

Por lo tanto, al hablar de cualquier servidor público, de los que contempla el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará frente al problema de que si un particular formulara alguna denuncia, de conformidad con el Artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; éste no podrá conocer del procedimiento sino hasta que haya una resolución de por medio.

No obstante, la Ley que nos ocupa ha dedicado el Capítulo Único de su Título Cuarto a las Responsabilidades y Sanciones a que se hace acreedor todo aquel que no cumpla con los lineamientos estipulados en ésta, específicamente en su Artículo 63, entre las cuales destacan:

Será causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley las siguientes:

I Usar, sustraes, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que tengan bajo su custodia

II Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o a la difusión de información

III Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial

V Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley

En consecuencia, en el penúltimo y último párrafo del citado Artículo se faculta a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para sancionar las conductas que se encuadren en cualquiera de las fracciones especificadas, no solo para fincar responsabilidad administrativa, sino también cualquier otro tipo de responsabilidad que se pueda desprender de la comisión u omisión de los actos del servidor público. De igual manera señala que el no proporcionar la información o reincidir en no brindar la información completa, será motivo para considerar como grave la falta para efectos de la sanción administrativa.

Si bien es cierto que hay varios tipos de sanciones administrativas y que se imponen de acuerdo a los elementos ya mencionados en puntos anteriores, también es cierto que no hay una especificación de cual de todas las sanciones disciplinarias sea la más grave, ya que para muchos la inhabilitación podría ser considerada como la más grave de todas; para otros la sanción económica, dependiendo del monto de la misma; y para otros la destitución del puesto que se ocupaba al momento de incurrir en la falta, es considerada también como grave.

3.3 COORDINACION ENTRE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y LA SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA

Una de las atribuciones que tiene el Presidente de la República, es nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho. En éste caso

en particular nombrará libremente al titular de la Secretaría de la Función Pública.

Como se ha observado a lo largo de éste Capítulo, dicha Secretaría juega un papel fundamental en cuanto a materia de responsabilidad administrativa se refiere, por lo que tienen una íntima relación con el mejoramiento de la Administración Pública Federal y todos los que la conforman

El Artículo 37 de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala expresamente las atribuciones que le confiere a la Secretaría de la Función Pública; por lo que respecta a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos destacan las fracciones VI, XII, XIV, XV, XVII y XXV, las cuales señalan que la Secretaría puede:

- 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 pueden incurrir en responsabilidad administrativa, aplicar las sanciones que correspondan o en su defecto coadyuvar con el Ministerio Público.
- Propiciar la transparencia en la Administración Pública Federal, y

- Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban de presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables.
- Llevar a cabo investigaciones o auditorias para verificar la evolución del patrimonio de los Servidores Públicos.

Este último precepto habla del registro patrimonial que debe de realizar todo servidor público “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 de sus empleos, cargos o comisiones por la notoriedad de riqueza que pudiera ser superior a los ingresos comprobables del servidor público”⁶⁰

Con éste concepto se explica la necesidad que tiene la Administración Pública Federal de llevar un control de todos los movimientos económicos de los servidores públicos, debido a que éstos llegan a manejar, en virtud de sus funciones, los recursos económicos del Estado. Es por ello que ese medio se presta para incrementar de una manera considerable sus percepciones económicas.

El Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala las modalidades del registro patrimonial

⁶⁰ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio op. cit. p.273

de los Servidores Públicos, haciendo referencia en su Artículo 36 quienes están obligados a presentarlo siendo éstos los más importantes:

- I.- En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras,**
- II.- En la Administración Pública Federal, todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento hasta el Presidente de la República**
- IV.- En la Procuraduría General de la República, todos los Servidores Públicos desde el nivel de jefe de departamento hasta el Procurador General,**
- 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, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría de designación**
- VI.- En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en tribunales agrarios y de trabajo, Magistrados, miembros de junta, Secretarios u Actuarios**
- VII.- En la Secretaría de la Función Pública todos los servidores públicos de confianza**
- XII.- Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación.....**

El Registro Patrimonial deberá cumplir con requisitos específicos en cuanto al tiempo en que se tiene que presentar según el artículo 37 de la Ley de la Materia de acuerdo al tipo de declaración que sea ya que hay a saber tres tipos.

Cuando el servidor público ingrese por primera vez, reingrese o cambie de dependencia deberá de rendir su declaración inicial dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión, ya que si no la presenta y no hay una causa justificada, se le suspenderá de su empleo, cargo o comisión por un periodo de quince días naturales. Si aún después de ese término continua por un periodo de treinta días naturales sin hacerlo, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos.

El segundo tipo de declaración es la de conclusión del encargo, la cuál deberá de presentarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión del encargo; en caso de no hacerlo se inhabilitará al infractor por un año

El tercer tipo es la declaración de modificación patrimonial, la cual deberá rendirse en el mes de Mayo de cada año, y en caso de no cumplir con éste requisito en un plazo de quince días naturales, se suspenderá al infractor, ya que si no es presentada habiendo pasado treinta días naturales de la suspensión, la Secretaria declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos

Tanto en la declaración inicial, como en la de conclusión, se deben de manifestar los inmuebles con la fecha y el valor de la adquisición; mientras que en la declaración patrimonial se declararán las modificaciones al mismo y en caso de necesitarse, se declarará la fecha y valor de la adquisición.

Para tener la certeza de que los datos vertidos en esa declaración son fidedignos se ha determinado que si el servidor público declarara con falsedad será sujeto al Procedimiento Disciplinario y si se encuentra alguna anomalía, será suspendido del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor a tres días ni mayor a tres meses. Por otro lado si la falta es grave será destituido e inhabilitado de uno a cinco años y si lo amerita, la Secretaría formulará la denuncia correspondiente al Ministerio Público.

En el Registro que lleve la Secretaria de los Servidores Públicos señalados con antelación, se podrán encontrar datos curriculares; funciones, ingresos, así como reconocimientos por el desempeño de las mismas; información relativa a su situación patrimonial referente a los ingresos del

último año; bienes muebles e inmuebles; adeudos e inversiones; así como procedimientos llevados en su contra y las sanciones impuestas en su caso. Cabe destacar que toda ésta información deberá de ser pública de acuerdo al artículo 40 de la Ley de la Materia, siempre y cuando el Servidor Público de su autorización.

En éste caso, dicha información estará disponible por un plazo de tres años contados a partir de que el Servidor Público concluya su empleo, cargo o comisión.

Una vez que la Secretaria de la Función Pública, haya hecho valer cualquiera de sus atribuciones, y con ello descubriera que existe un incremento notorio en el patrimonio del servidor público y se tenga la sospecha que no haya sido de forma lícita, citará a dicho servidor para hacerle saber de las anomalías encontradas en su patrimonio, por lo que le otorgará treinta días hábiles contados a partir de la recepción del citatorio para que formule la aclaración pertinente.

Habiendo hecho éstas aclaraciones la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para dictar su resolución.

En éste mismo tenor, se podría pensar que el incremento en el patrimonio del Servidor Público comprende únicamente los bienes adquiridos por éste; sin embargo, la Ley de la Materia contempla que el incremento patrimonial abarca también de lo que dispongan sus cónyuges, concubina o concubinario y sus dependientes económicos directos; excepto que haya manera fehaciente de comprobar que fueron adquiridos por méritos propios y ajenos al servicio público.

3.4 RELACION DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS CON LOS ORGANISMOS COMPETENTES

Si bien es cierto que a lo largo de éste capítulo, se han señalado algunas de las autoridades facultadas para conocer y sancionar las conductas irregulares de los Servidores Públicos, también lo es que existen otro tipo de autoridades que tienen otras facultades, pero todas encaminadas a mejorar el servicio público a nivel Federal.

El Artículo 3 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala:

En el ámbito de su competencia serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

- I.- La Cámara 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 Agrario;**
- 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.**

De igual manera, señala en su Artículo 4 que para la resolución de procedimientos y recursos mencionados en ésta, serán autoridades competentes las contralorías internas, los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidad de los órganos internos de control de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Las atribuciones que le confiere la Ley de la Materia a las autoridades mencionadas anteriormente es el “ejercicio de la facultad disciplinaria por parte de las autoridades administrativas en una materia que presenta grandes complicaciones, generadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades que en la actualidad realiza el Estado: de servicio público, industriales, comerciales, lo cual provoca diferentes tipos de relaciones de servicio y ha hecho necesaria la promulgación de ordenamientos para cada grupo laboral, independientemente de la regulación administrativa que rige para todos ellos”⁶¹

Una vez definidas a las autoridades competentes para conocer de las conductas irregulares de los Servidores Públicos, se puede analizar cuales son sus facultades para la imposición de sanciones disciplinarias por incurrir en responsabilidad administrativa.

Al hablar de las Cámaras del Congreso de la Unión, se puede destacar que son los únicos órganos facultados para instruir el juicio político en contra de los Servidores Públicos, así como para declarar la procedencia de las denuncias penales que se interpongan en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad procesal.

Por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existen opiniones encontradas en cuanto a su participación en la imposición de sanciones disciplinarias ya que ésta “se 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

⁶¹ DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto op. cit. p 145

de la materia continúe contemplando a la Suprema Corte de Justicia como una de las autoridades competentes para aplicar dicha ley federal”⁶² Esto debido a que con fecha 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 se refiere a la competencia de éste máximo tribunal para aplicar éstas disposiciones.

En cuanto a la Secretaria de la Función Pública, se han detallado todas y cada una de las atribuciones que tiene con respecto a las conductas irregulares de los Servidores Públicos .como son las de “prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público, a la vez que coadyuva con las autoridades, tanto administrativas como judiciales, en la investigación e integración de los elementos formales y materiales que pudieren enmarcar conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos”⁶³

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “se le incluye como autoridad competente para aplicar la Ley, en tanto Tribunal Administrativo que conoce de las controversias entre un particular y una autoridad administrativa, en tanto órgano de impartición de justicia administrativa federal”⁶⁴Otra facultad que tiene ésta autoridad en materia de responsabilidad administrativa, es la de, declarar nulas las resoluciones sancionatorias de la Secretaría por considerarlas ilegales; esto debido a que es un tribunal de legalidad o de anulación. “En caso de que realice ésta acción, la Secretaria podrá interponer un recurso de revisión ante el Tribunal

⁶² MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio op. cit. p 135

⁶³ ibidem p. 136

⁶⁴ JUAREZ MEJIA, Godolfino Humberto op. cit. p 168

Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.⁶⁵

Las demás autoridades en el ámbito de sus competencias, serán las encargadas de sancionar a los servidores públicos, a su cargo por conductas que se encuadren en faltas administrativas.

Las autoridades contempladas en el Artículo 4 de la Ley de la Materia, además de tener facultades para sancionar a los Servidores Públicos que incurran en responsabilidad administrativa, también juegan un papel importante en la prevención de dichas conductas; es por ello que en el Capítulo que precede se detallarán éstas facultades.

⁶⁵ ibidem p. 170

CAPITULO 4

RESARCIMIENTO DE LOS DAÑOS CAUSADOS AL ESTADO POR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Si bien es cierto que la finalidad de fincar Responsabilidad de cualquier tipo a un Servidor Público, es la de resarcir el daño causado por éste; también es cierto que en ocasiones la forma de compensar dicho daño, no es suficiente debido a que está sujeto a circunstancias que no permiten la aplicación de las medidas cautelares.

Al hablar de daños causados al Estado se entiende que redunden en perjuicio del patrimonio del mismo. De tal manera, que a lo largo de los tres Capítulos que anteceden a éste, se han observado los diferentes tipos de Responsabilidad, así como las sanciones aplicables a ellas, específicamente las sanciones disciplinarias, tratándose de Responsabilidad Administrativa

La Responsabilidad Administrativa, es entonces una obligación que nace como consecuencia del incumplimiento de un deber. El Estado tiene una serie de obligaciones derivadas de su naturaleza, fines y objetivos; en consecuencia, su incumplimiento da lugar a la obligación de responder.

Como ya se mencionó anteriormente, todas aquellas percepciones que resulten de una sanción económica, constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y que serán efectivos mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Cabe destacar que no todo daño o perjuicio causado al Estado debe de entenderse como una situación económica, ya que también puede verse afectado en su patrimonio mueble, inmueble o al faltar a los principios que regulan la Administración Pública Federal, derivándose entonces un mal despacho de los asuntos de los que los Servidores Públicos tienen conocimiento.

Es por ello que ha habido reformas en cuanto a la materia de Responsabilidades Administrativas se refiere, ya que con la entrada en vigor de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ha habido un avance significativo en cuanto a la aplicación de las sanciones disciplinarias, ya que aspectos que no se contemplaban en la Ley de la Materia de 1982, ahora se retoman y se adecuan a las necesidades de la Administración Pública actual.

En ésta actual Ley de la Materia se puntualizan con precisión las conductas de los Servidores Públicos y las sanciones a que se hacen acreedores por las violaciones a la misma. Las sanciones disciplinarias han sido perfeccionadas y aclaradas ciertas lagunas jurídicas que existían en la anterior y que no permitían la correcta aplicación de las mismas. De acuerdo con lo expuesto, se puede decir que se ha buscado la manera para imponer las sanciones adecuadas de una manera idónea que redunden en beneficio de los particulares y del Estado.

4.1 PREVENCIÓN DE LA COMISIÓN DE CONDUCTAS IRREGULARES POR PARTE DEL SERVIDOR PÚBLICO.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ha implementado en su Título Cuarto, el Capítulo Único que se denomina *De las Acciones Preventivas para Garantizar el Adecuado*

Ejercicio del Servidor Público. Con ello se pretende evitar, en la medida de lo posible, que cualquier Servidor Público incurra en algún tipo de Responsabilidad, ya que el objetivo principal de la Ley de la Materia es controlar la conducta de éstos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley de la Materia, las dependencias podrán establecer acciones permanentes para delimitar las conductas que deberán observar los Servidores Públicos mediante un diagnóstico el cuál será el resultado de una evaluación que se llevará a cabo anualmente y que arrojará las estadísticas de las acciones específicas que se hayan establecido y realizar, en su caso, las modificaciones pertinentes.

Dicho diagnóstico y evaluación deberán de estar sometidos a los lineamientos generales de la Secretaría de la Función Pública y todo cambio deberá de hacerse de su conocimiento.

De igual manera, dicha Secretaria emitirá un Código de Ética, el cuál contendrá reglas claras con la finalidad de que el Servidor Público tenga una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad. El objetivo principal es propiciar una plena vocación de servicio público en beneficio de la sociedad; esto de acuerdo al artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A fin de ahondar en el tema, se tomó la opinión del Licenciado Miguel Ángel Heredia Domínguez, quien desempeña el cargo de Especialista en Hidráulica XI, en la Unidad Jurídica de la Comisión Nacional de Agua, quien ha fungido como Servidor Público a lo largo de veintisiete años y que al respecto señala que el Código de Ética es de vital importancia para su dependencia y para todas en general, ya que se les invita y ordena a

desempeñar el cargo que ocupan con honestidad y siempre en beneficio tanto de las Instituciones como de los particulares.

En éste tenor y de acuerdo con las medidas para prevenir las conductas irregulares de los Servidores Públicos detalladas en la Ley de la Materia, el Licenciado Gerardo González quien es Jefe de Proyecto en la Unidad Jurídica de la Comisión Nacional del Agua y quien ha sido Servidor Público durante diez años, señala que una medida eficaz para erradicar esa problemática, es la capacitación del personal e incluso proporcionar incentivos a quien cumpla con los principios de la Administración Pública Federal.

De igual manera, el Licenciado Heredia señala que con un personal capacitado se instrumentarían mejor los procedimientos administrativos de responsabilidades. Con lo anterior se entiende que la capacitación es tener el adecuado conocimiento de los asuntos mediante programas implementados por la misma dependencia.

No obstante a lo anterior, la medida más eficaz para evitar las conductas irregulares de los Servidores Públicos en ejercicio de sus funciones, es sin duda, la de seguir de una manera estricta los principios que regulan la Administración Pública Federal, los cuales son la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficacia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, tal y como lo señala el Artículo 113 de la Ley Suprema. Estos preceptos combinados con el Código de Ética de cada dependencia de Gobierno, son una manera de; como se mencionó anteriormente, controlar la conducta de todo Servidor Público en tratándose de los recursos económicos que le son encomendados en razón de sus funciones.

Sin embargo, es importante hacer mención que no todo Servidor Público cumple con los lineamientos antes especificados, sino que busca su beneficio personal sin tomar en cuenta el detrimento que se tiene de los fondos destinados a asuntos específicos y que su mala distribución provoca perjuicio tanto al Estado como a los particulares.

Una medida mediante la cuál se ha querido tener un control de los recursos que manejan los Servidores Públicos, es el Registro Patrimonial, el cuál está revestido de ciertas formalidades, las cuales están encaminadas no sólo a publicitar y transparentar las acciones de éstos en razón de sus encargos, sino que también buscan la prevención de dichas conductas, por lo que dicho Registro que como se mencionó anteriormente se lleva a cabo por la Secretaria de la Función Pública, quien es la encargada de conocer y sancionar todas aquellas irregularidades que surjan del desempeño que los éstos tengan.

4.2 FACULTADES Y CAMPO DE APLICACIÓN

Las autoridades encargadas de que el Servidor Público desempeñe su empleo, cargo o comisión de una manera idónea son, además de las ya señaladas en el Capítulo anterior; las Contralorías Internas y las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de cada Dependencia de la Administración Pública Federal.

“Las Contralorías Internas son órganos administrativos que componen la estructura de los diferentes órganos públicos a las cuales les corresponde prevenir, vigilar, apoyar y sancionar, en su caso, mediante la evaluación y

comprobación, la actuación del servidor público; en tal virtud deberán dictar o implementar aquellas disposiciones, políticas, planes, programas, procedimientos, presupuestos, lineamientos y normas que le permitan obtener éste fin”⁷⁰

4.3 PERFECCIONAMIENTO DEL CONTROL INTERNO EN LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS FEDERALES.

Como se mencionó en puntos anteriores, la capacitación de todos los Servidores Públicos que trabajan en la Administración Pública Federal es de vital importancia para el buen desempeño y despacho de los asuntos que son observados por éstos en el desempeño de sus cargos, empleos o comisiones.

Además de implementar las medidas de capacitación, es necesario, de la misma manera crear programas que alienten a los Servidores Públicos a cumplir con la debida diligencia, todos y cada uno de los asuntos que le son encomendados.

4.4 SANCIONES PERTINENTES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR INCURRIR EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

El Licenciado Gerardo González, Jefe de Proyecto en la Unidad Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, señala que para el mejoramiento de la conducta de los Servidores Públicos debe de contemplarse algún incentivo

⁷⁰ MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio op. cit. p.p. 145,146

en nuestra legislación, por lo que también sería pertinente exigir una sanción económica mayor a la ya estipulada en Nuestra Carta Magna.

Si bien es cierto que en el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla que las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios o lucros obtenidos por el Servidor Público, también es cierto que su Ley reglamentaria en su Artículo 31 nos señala que si el Servidor Público confesará su responsabilidad, la sanción económica a aplicar sufrirá una modificación y solo se impondrá dos tercios del total del monto, siempre y cuando sea suficiente para resarcir el daño causado.

En consecuencia, el precepto anterior es contradictorio del segundo párrafo del Artículo 15 de la Ley de la Materia ya que manifiesta explícitamente que en *ningún caso* la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenido o de los daños y perjuicios causados, por lo que se está frente a dos señalamientos encaminados en el mismo sentido, pero que son adversos y que se prestan a aplicar el que mejor se adecue al caso en concreto

Con lo anterior, se puede observar que el Servidor Público puede obtener ciertos beneficios. Es por ello que los Servidores Públicos que fueron consultados para la realización de éste Capítulo señalan que en ocasiones la carga de trabajo y las diferentes diligencias que llevan a lo largo de su jornada laboral, no les permite tener un asunto ciento por ciento libre de errores humanos, es decir, que en ocasiones puede llegar a haber una falta no por negligencia del Servidor Público, sino por un descuido del mismo y es entonces que se vuelve objeto de Responsabilidad Administrativa.

Sin embargo, cuando las conductas que llevan al Servidor Público a incurrir en este tipo de Responsabilidad son con plena conciencia y con el objeto de obtener un lucro, las sanciones económicas por el monto del daño causado al patrimonio del Estado deberían de contemplarse con más severidad.

Pese a lo anterior, nuestra legislación no hace diferencia de tales circunstancias, ya que de señalarse de esa manera no cumpliría con uno de sus principios, que es el de observancia general, por lo que no puede ser aplicada para unos y eximir a otros, no obstante las circunstancias en que se encontraban al cometer el ilícito.

Es por ello que una medida cautelar importante, es la de fincar directamente los otros tipos de Responsabilidades a la par de la Administrativa, ya que de esa manera el control de la conducta del Servidor Público se vería más comprometido con los particulares y con el Estado.

De acuerdo con lo anterior, se propone que haya una vigilancia estrecha de todos aquellos movimientos económicos que realice el Servidor Público, ya que como se señaló en el Capítulo anterior, una manera de lograrlo es a través del Registro Patrimonial, sin embargo, es pertinente hacer el cambio en cuanto a la publicidad de éstos datos, ya que para que sean conocidos debe de haber consentimiento del Servidor Público, por lo que tal información que es fundamental para la rendición de cuentas, que es obligatoria para todo aquél que maneje recursos económicos se ve restringida en éste aspecto.

Como se ha venido observando a lo largo de éste Capítulo, se entiende que no todo daño puede ser resarcido a través de la Sanción Económica; sin

embargo cabe destacar que ésta práctica es muy poco impuesta al momento de fincarle responsabilidad a algún Servidor Público en cualquier dependencia de la Administración Pública Federal, ya que la sanción más común para castigar éstas conductas es la de Suspensión.

De acuerdo con lo anterior, se ésta frente a una de las sanciones que son de las menos severas, ya que como se señaló en capítulos anteriores, ésta puede determinarse por un periodo no menor a tres días ni mayor a tres meses y en caso de encontrársele inocente de la falta que se le imputa, se le restituirían las percepciones que dejó de percibir en ese tiempo.

Debido a ésta circunstancia sería pertinente que acompañada de la suspensión se impusiera una sanción económica por el monto del daño causado al patrimonio del Estado y de ésta manera se garantizara la reparación del mismo. Este tipo de sanción económica se establecería tomando en cuenta la individualización de la sanción, ya que si bien es cierto que la ley no hace distinciones acerca de si la falta se cometió con dolo o no, también lo es que para tomar la decisión de fincarle responsabilidad a un Servidor Público se deben de reunir todos los elementos necesarios para la comprobación del ilícito, así como de la frecuencia en que se le haya relacionado con hechos de éste tipo.

No obstante que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas ha corregido varios preceptos y ha adicionado otros tantos que permiten la aplicación de la misma con mayor rigidez y autonomía.

La propuesta que se expone en éste trabajo de investigación es acompañar tanto la prevención como la sanción y fusionarlas de tal manera que en todas las dependencias de la Administración Pública exista un control estricto de las anomalías cometidas en el servicio público.

Como se ha observado a lo largo de ésta investigación, la necesidad que se tiene de aplicar las sanciones disciplinarias de una forma idónea, es que

dichas sanciones sean adecuadas a la realidad social y jurídica que se vive actualmente, por lo que se debe de tener estrecha vigilancia en el desempeño de los cargos ocupados por los Servidores Públicos para así obtener una adecuada rendición de cuentas de los mismos; las cuales deben de cuadrar perfectamente con las expectativas que se tiene de los egresos que realiza el Estado para determinadas diligencias.

En consecuencia, se considera que la manera de prevenir éstas conductas es mediante la Sanción Económica imputable al Servidor Público, la cuál será impuesta por incurrir en la Responsabilidad Administrativa respectiva, derivada lógicamente de un acto u omisión que redunde en perjuicio del patrimonio del Estado, por lo que dicha sanción debería de considerarse con mayor severidad aumentando los tres tantos del monto del daño causado, que se encuentra vigente hasta éste momento y aumentarlo de cuatro a cinco veces el monto del detrimento causado. Así también acompañarlo de la sanción temporal con la finalidad de prevenir en la medida de lo posible la reincidencia del Servidor Público en conductas irregulares.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El antecedente más importante que se tiene de la preocupación por controlar los actos llevados a cabo por los Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones, se encuentra en el juicio de residencia, en el cuál se tomaba cuenta de sus 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 responsables variaban de acuerdo al cargo y tiempo en que lo habían desempeñado; se les podía imponer desde multa hasta la inhabilitación temporal o permanente. En cuanto a las sanciones económicas se imponían hasta siete veces el monto del lucro obtenido.

TERCERA.- No fue sino hasta la época independiente dónde, en la Constitución de 1857, por primera vez se dedicó un título exclusivo para determinar la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y con ello se inspiró la regulación de la misma materia bajo cuya vigencia se dictaron las primeras leyes de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.

CUARTA.- Posteriormente con la entrada en vigor de Nuestra actual Carta Magna de 1917, se establecía en su Título IV las bases “De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos”, en la cuál se dio prioridad a diferenciar entre los delitos comunes y los oficiales y las faltas administrativas no estaban definidas como tales. Es por ello que después de la Ley Reglamentaria de éste Título en 1940, le siguió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982 que hasta el año de 2004 se encontraba vigente en materia administrativa.

QUINTA.- En ésta Ley se señala específicamente quienes son considerados Servidores Públicos para efectos de la aplicación de la misma. Por consiguiente el Artículo 108 de la Ley Suprema hace referencia a que cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, o bien, maneje recursos económicos federales, tendrán ese carácter. Por lo que se concluye que una persona que realice ésta acción y que no tenga el carácter de Servidor Público como tal, será

objeto de responsabilidad. Se debe de entender que se le considerará como Servidor Público en razón de la responsabilidad que pudiera generar su conducta y no así de los derechos inherentes al cargo de un Servidor Público propiamente dicho.

SEXTA.- Existe una diferencia entre un Servidor Público y un Funcionario Público. El Servidor Público es la persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, mientras que el Funcionario Público es un Servidor Público que ejerce actividades de mando, decisión y representación de un órgano gubernamental. Sin embargo es importante destacar que en nuestra legislación se utiliza únicamente el término de Servidor Público.

SEPTIMA.- Cuando el Servidor Público no cumple con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que regulan a la Administración Pública Federal, se hace acreedor ya sea a la responsabilidad civil, penal, política o administrativa; entendiéndose por responsabilidad, la obligación que tienen éstos para con los particulares y para con el Estado, tratándose del manejo de los recursos económicos y el detrimento que provoquen en los mismos. Es por ello que es de vital importancia aplicar dichas responsabilidades de una manera idónea y eficiente, debido a que es el medio por el cuál se pueden frenar los actos de corrupción en la Administración Pública Federal.

OCTAVA.- Para fincar cualquier tipo de responsabilidad a un Servidor Público, debe de encontrarse en ejercicio de sus funciones e inclusive un año después de concluido el cargo, siempre y cuando la responsabilidad que se le pretenda imponer sea derivada de acciones que hayan tenido que ver con su empleo. Particularmente en la Responsabilidad Administrativa, el plazo para imponer las sanciones pertinentes será de tres años, ya que si se trata de una falta grave prescribirá en cinco años; sin embargo sería prudente que el plazo para fincar cualquier tipo de responsabilidad no fuera solamente de un año sino de tres debido a que para recavar la información necesaria, así como auditar las acciones del Servidor Público, es necesario tomar más tiempo del marcado por la ley. De ésta manera se le daría seguimiento a las conductas ilícitas del Servidor Público.

NOVENA.- Cuando el Servidor Público incurre en una falta a los principios de la Administración Pública Federal y por ello se le finca Responsabilidad Administrativa se hace acreedor a una sanción disciplinaria, siendo éstas la amonestación; la suspensión; la destitución; la sanción económica o la inhabilitación, la cuál se impondrá tomando en cuenta las características individuales de cada Servidor Público, es decir, el desempeño que ha observado durante su encargo en la Administración Pública Federal. La finalidad de aplicar una sanción disciplinaria o administrativa es obtener la reparación del daño que se haya causado al patrimonio del Estado.

DÉCIMA.- La sanción idónea para resarcir el daño al patrimonio el Estado es la Sanción Económica, la cuál señala estrictamente que no podrá ser igual o menor al monto del daño causado. El Artículo 31 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas señala que si el Servidor Público confiesa su responsabilidad, se le impondrá una sanción de dos tercios de la sanción aplicable. Si bien es cierto que 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 que redundan en perjuicio al patrimonio del Estado.

DÉCIMAPRIMERA.- Los Servidores Públicos tienen como obligación transparentar todos los actos que en función de su empleo realicen, principalmente cuando se trate de recursos económicos. Sin embargo existe información reservada que no es de acceso público, entre ella 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 haya una resolución de por medio. Si bien una obligación de los Servidores Públicos es la de transparentar todos los actos que tengan que ver con el manejo de los recursos económicos federales, también es necesario que se haga una rendición de cuentas clara, y no precisamente con autorización del Servidor Público, ya que ello se presta a que se oculte información de importancia que tiene que ver con el manejo inadecuado que se puede hacer de dichos recursos.

DÉCIMASEGUNDA.- Una medida importante para prevenir el enriquecimiento indebido de un Servidor Público en el desempeño de su encargo es la de contar con el Registro Patrimonial, mismo que será llevado

a cabo por la Secretaría de la Función Pública, dónde se encontrarán los datos económicos de cada uno de ellos. Este Registro Patrimonial debe de hacerse del conocimiento de los particulares, ya que no se tiene una difusión adecuada del mismo. Si se contará con dicha publicidad de éstos datos se tendría un control estricto en cuanto al manejo de los recursos económicos se refiere y con ello se podría advertir una conducta irregular, o en su caso un enriquecimiento ilícito.

DÉCIMATERCERA.- En las dependencias de la Administración Pública Federal, al fincar Responsabilidad Administrativa a algún Servidor Público, se le impone comúnmente la sanción de Suspensión, debido a que ésta se encuentra en un rango intermedio en cuanto a gravedad de la falta cometida por éste, se refiere. Esto da a entender que no siempre las sanciones y las forma de resarcir al Estado el detrimento en su patrimonio, es restituido de una 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 en un futuro.

DÉCIMACUARTA.- La propuesta de éste trabajo de investigación es que se considere a la Sanción Económica como la idónea para sancionar a todo aquel Servidor Público que falte a los principios de la Administración Pública Federal y que por consiguiente cometa u omite una conducta de las especificadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Esta sanción debería de considerarse de una manera más estricta en cuanto a su monto, por lo que se elevaría de los tres tantos de la falta cometida y que actualmente se aplica, a imponer cuatro o cinco veces el detrimento del daño causado al patrimonio del Estado, con la finalidad de prevenir conductas ilícitas que con plena conciencia lleva a cabo el Servidor Público a fin de obtener un beneficio personal. De igual manera la difusión de las leyes sobre responsabilidad, así como de las sanciones a que se hacen acreedores los que cometen dichas faltas, sería una de las soluciones para éste tipo de ilícitos.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- ACOSTA ROMERO, Derecho Administrativo Porrúa, México 1995.
- 2.- ALVAREZ CARDENAS, Alejandro El Procedimiento Disciplinario del Consejo de la Judicatura Federal Porrúa, México 2001.
- 3.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco Régimen Jurídico del Servidor Público Porrúa México 2000.
- 4.- BARRAGAN, José Antecedentes Históricos del Régimen Mexicano de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Porrúa, México 1984.
- 5.- BIELSA, Rafael Derecho Administrativo t. III La Ley, Buenos Aires 1984.
- 6.- CARDENAS F., Raúl. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Porrúa. México 1996.
- 7.- CASTELAZO, José R. Régimen Constitucional y Administrativo de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Cuaderno de Análisis Político-Administrativo N. 11 Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1984.
- 8.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. El Derecho Disciplinario de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México 1990.
- 9.- ----- -El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Porrúa. México 1996
- 10.- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Porrúa. México 1996.
- 11.- ESTRADA LARA, Juan Manuel. Metodología Jurídica Integral. Porrúa. México 1996
- 12.- FERNANDEZ DELGADO, Miguel Ángel y José Luis Soberanez Fernández. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1994.
- 13.- GABINO FRAGA, Derecho Administrativo Porrúa, México 2002.
- 14.- JUAREZ MEJIA GODOLFINO, “La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales” Porrúa, México 2002.

15.- MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México 1995.

16.- MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos Porrúa. México 1999.

17.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Segundo Curso. Porrúa. México 1999.

18.- VARGAS GOMEZ, Carlos María. Juicio de Residencia. Enciclopedia Jurídica Ameba. Driskill. Argentina 1987.

LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

3.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

4.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

5.- Código Penal Federal.

6.- Código Fiscal de la Federación

7.- Código Civil Federal