

Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, las cuales transparentan la rendición de cuentas en lo concerniente al ejercicio de los recursos públicos.

El tema de las responsabilidades tiene como antecedente legislativo las constituciones de 1824 y 1857, siendo esta última la que realmente dedica por primera vez un título específico a las responsabilidades de los servidores públicos; de ahí se desprendieron los orígenes de las primeras leyes reglamentarias que únicamente tuvieron como fin el fincamiento de acciones penales por delitos comunes y la procedencia del juicio político a altos funcionarios del gobierno, sin precisarse en esa época lo que hoy conocemos en términos generales como responsabilidades administrativas, derivadas del texto de la Constitución de 1917.

En sus inicios y por necesidades naturales derivadas del crecimiento de la población, la administración pública federal amplió sus diferentes ámbitos de acción y cobertura; sin embargo, no se implementaron a la par controles que contrarrestaran la inadecuada actuación de los servidores públicos a quienes se confió el despacho de los asuntos gubernamentales. Omar Guerrero incluso señala que

la administración pública virreinal ha dejado profundas huellas en la organización administrativa contemporánea. Ciertamente hoy día aún percibimos influencias del pasado... las tradiciones centralistas, el papeleo excesivo, la burocratización, la empleomanía, el aspirantismo y otros *modus vivendi* administrativos, hoy calificados como lacras, son formas de vida administrativa y legadas por el Virreinato.²

La administración pública fue delimitando con el paso de los años su campo de acción; así, las secretarías de Estado empezaron a ejercer la acción gubernamental concentrándose su actuación en actividades meramente administrativas reservando las jurisdiccionales a los tribunales; la forma en que hoy la conocemos, junto con su sólida base legal, llevó varias centurias de trabajo construirla.

En su seno se formaron varias generaciones de hombres que dedicaron su vida a la noble labor del quehacer público, pero como en todo, la falta de supervisión y fiscalización es origen de desorden y anarquías; durante el último cuarto del siglo xx se emprendió una serie de acciones encaminadas a la implementación de normas y estructuras adicionales específicas para buscar neutralizar las acciones u omisiones de los servidores públicos que, al amparo de la ley, y aprovechándose de las posiciones que ocupaban dentro de la estructura pública, afectaron a ciudadanos que demandaban trato justo y no despótico, calidad y gratuidad en los servicios públicos.

² Citado por José Chanes Nieto, en *Introducción bibliográfica a la administración pública, referente a la administración pública novohispana*, de Francisco José Díaz Casillas, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 1993, p. 68.

El espíritu del legislador al promover reformas a la Constitución Política, específicamente en su título cuarto, fue ajustar las disposiciones en materia de responsabilidades a las necesidades cambiantes derivadas de los nuevos tiempos.

La potestad sancionadora de la administración pública es materia que reclama constante atención de nuestra doctrina jurídica mexicana, dado su importante desarrollo en las últimas décadas. La sociedad actual demanda una administración pública proba y eficiente sustentada en normas jurídicas que permitan elevar la capacidad gubernamental de atención de las necesidades sociales; en este sentido, las reformas legislativas en la materia han hecho posible la definición de principios y conceptos, clarifican tipos de responsabilidades, así como determinan las personas que a consecuencia de actos u omisiones generadas durante la prestación de sus servicios en la administración pública deben responder ante la autoridad.

Así, el artículo 108 de la Constitución Política señala que son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del poder Judicial federal y del poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, incluyendo los funcionarios del Distrito Federal, así como los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En este aspecto, el presidente de la República durante el tiempo de su encargo únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común; en el caso de los estados, los gobernadores, diputados, magistrados de los tribunales superiores de justicia y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos.

Lo anterior significa que el legislador previó la posibilidad del manejo indebido de fondos y recursos federales, e incluso de los gobiernos locales y, por tanto, no dejó fuera a ningún servidor público que pudiera incurrir en acciones u omisiones durante el tiempo en que detentara una responsabilidad en la administración pública.

Adicionalmente, se consideró el juicio político como un mecanismo para que todos los integrantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, tanto del ámbito federal como de los gobiernos locales, y del gobierno del Distrito Federal, con independencia del fuero que les confiera su posición de servidores públicos, pudieran ser sometidos a la ley sin excepción, siguiendo las formalidades que la propia ley establece para el juicio de procedencia.

Al situar por separado lo relacionado con el juicio político, se entiende que ninguna acción debe quedar impune, esto es, que debe sancionarse a los servidores públicos que por negligencia, falta de compromiso o descuido hubieren generado afectaciones

a los bienes o recursos del Estado. En relación con el juicio político, en reunión con diputados, el doctor Fix Zamudio señaló que "en ningún régimen político conviene tener un jefe de Estado débil, pero tampoco uno autoritario. Se le debe delimitar, regular su poder con mucho cuidado, pues por bueno que sea, si no tiene ningún freno tiende a excederse". De ahí la importancia de extender el ámbito sancionador a todos los niveles jerárquicos.

El artículo 61 constitucional marca una excepción derivada de las funciones específicas de ciertos servidores públicos, y señala los casos de los funcionarios que no pueden ser sancionados por actos cometidos durante el ejercicio de sus funciones, salvo, como ya se mencionó, mediante juicio de procedencia acreditado expresamente por el Congreso de la Unión.

Dichos casos se refieren al fuero de los senadores y diputados; dadas las opiniones que pudieran externar en virtud de gozar de la más amplia libertad durante el ejercicio de su cargo y en razón de ellas no pueden ser acusados ni enjuiciados; sin embargo, ha habido casos en que la inmunidad que les brinda ese derecho en la práctica ha representado un uso abusivo del fuero y el motivo o espíritu del legislador que dio origen a tal disposición quedó en el olvido y su manipulación y errónea interpretación a favor está generando altos índices de impunidad.

Abusos, apatía y falta de ética empezaron a identificar el trabajo de los servidores de la administración pública, lo que propició un periodo de controversias por parte de la ciudadanía al desvirtuarse los objetivos de servicio a la ciudadanía y lealtad a las instituciones; de suerte que en el marco del programa gubernamental denominado "Renovación moral de la sociedad" se promovieron disposiciones institucionales para que al amparo de la ley los afectados por la actuación presuntamente ilegal de algún servidor público hicieran valer sus derechos, reformándose el título cuarto constitucional y actualizándose de esta forma las bases sobre las cuales, tiempo después, se erigiría un auténtico sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

El artículo 113 constitucional dejó establecido como principio general el que los servidores públicos deben salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; para tal efecto estableció que las leyes sobre responsabilidades administrativas deberían señalar las obligaciones correspondientes para su cumplimiento.

Paralelamente se reformaron los códigos penal y civil, así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo que se buscó no dejar cabos sueltos en la materia y contar con una sólida base jurídica para procesar y, en su caso, sancionar a deshonestos funcionarios públicos.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 1982 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual

fue derogada y sustituida el 13 de marzo de 2002 por la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que detalla su alcance meramente administrativo, estableciendo en su artículo octavo una serie de obligaciones a que quedan sujetos los servidores públicos durante el tiempo en que ocupan un empleo, cargo o comisión; incluso, su responsabilidad va más allá de ese tiempo, por lo que su inobservancia es motivo de un procedimiento administrativo y, en su caso, de las sanciones que correspondan.

Por lo que hace al contenido de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en vigor, es importante mencionar que el capítulo referente al juicio político fue excluido de la misma, quedando vigente en la anterior ley de 1982, pues subsiste. La ley que hoy nos rige y que antecedió a la de 1982 tuvo diversas modificaciones, que fueron publicadas los días 10 de enero de 1984, 12 de diciembre de 1995, 24 de diciembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997, en el *Diario Oficial de la Federación*, reformas con las cuales se abrogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los estados, de 27 de diciembre de 1979.

En tal virtud, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones, así como de autoridades competentes y el procedimiento para aplicar sanciones, además del registro patrimonial de los servidores públicos. Esta ley contiene aspectos medulares que permiten a los presuntos responsables de una acción u omisión administrativa acudir a un procedimiento que dé certidumbre y garantía de la transparencia con la cual un servidor público debe ser sancionado.

Señala obligaciones fundamentales a que están sujetos los servidores públicos con el objeto de hacer de la administración pública un ámbito de confianza ciudadana; entre dichas obligaciones destaca observar buena conducta y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido en su empleo, cargo o comisión, utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas sólo para ese fin, rendir cuentas sobre el ejercicio de sus funciones, cumplir con las leyes y la normatividad que determinan el manejo de recursos económicos públicos, entre otras; en este sentido, queda claro que la transparencia en la gestión pública debe darse desde el inicio en que se asume un cargo público, durante el mismo y hasta su conclusión.

En concordancia, cualquier irregularidad detectada por los órganos internos de control de las dependencias públicas, o por los superiores jerárquicos, debe ser investigada a la luz de esta ley; incluso, como ya se mencionó, su alcance va más allá del

tiempo en que desempeñen algún cargo, empleo o comisión, y una investigación, y en su caso el procedimiento administrativo de responsabilidad puede iniciarse con posterioridad a haber dejado la investidura de servidor público, aunque respetando los plazos de prescripción establecidos en el artículo 34 de la referida ley.

Se encuentra considerado entre los supuestos de esta ley, como causa de responsabilidad administrativa, el hecho de que en el periodo del primer año en que un servidor público deje de desempeñar algún empleo, cargo o comisión, aproveche su influencia u obtenga alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba o de la información a la que tuvo acceso. En lo relativo a los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de dirección en el Instituto Federal Electoral, sus consejeros y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señala que deberán abstenerse de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

La referida ley contiene aspectos novedosos, entre los cuales podemos señalar la actualización de los procedimientos para cumplir con la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, lo cual permite el registro y el seguimiento de la evolución de su patrimonio a través de medios magnéticos o medios remotos de comunicación electrónica; asimismo, la secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar dicha evolución patrimonial de los servidores públicos.

Con objeto de cumplir con dicha facultad, esta ley establece un procedimiento para el caso en que existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a sus ingresos lícitos. Esta facultad subsistirá por todo el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haber concluido; la ley también establece la gravedad de ciertas irregularidades y en su caso prevé la posibilidad de solicitar embargos precautorios, además de establecer el Código Federal de Procedimientos Civiles como ordenamiento supletorio, entre otras.

Su aplicación es competencia de la Secretaría de la Función Pública, que se constituye como el órgano de control interno del poder Ejecutivo que, con el sustento de las disposiciones mencionadas anteriormente, conforma un régimen de responsabilidades de los servidores públicos a manera de un sistema erigido para salvaguardar las instituciones públicas y el objeto para el cual fueron creadas, sistema que se complementa con el contenido de la Ley de la Auditoría Superior de la Federación en lo relativo a la fiscalización de los recursos públicos.

Responsabilidades administrativas

Ha quedado claro que la responsabilidad administrativa está estrechamente vinculada con el servicio público; partimos del hecho de que es un concepto ético-jurídico y su objetividad permite la toma de conciencia para la acción, cuyos efectos administrativos, tanto particulares como generales, tienen consecuencias jurídicas, morales y políticas.

De esta responsabilidad surge precisamente una acción u omisión respecto de incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, propias de dicho servicio; este hecho da lugar al inicio de una investigación previa, y en su caso, al fincamiento de una responsabilidad y a la consecuente aplicación de las sanciones administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las responsabilidades administrativas derivadas de actos u omisiones que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, las cuales, conforme a la ley, deben observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, podrán derivar además en una responsabilidad civil e incluso penal, sin importar que afecten o no a un tercero.

La Secretaría de la Función Pública tiene el carácter de autoridad frente a todas las dependencias de la administración pública federal en materia de control, desarrollo administrativo y de personal, así como frente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

No obstante que ya fueron mencionadas las obligaciones de los servidores públicos en el capítulo correspondiente al marco jurídico de las responsabilidades, por su importancia y como preámbulo del tema que nos ocupa, es importante destacar las siguientes: cumplir con el servicio encomendado, abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; el no cumplir como lo establece la referida ley hará muy difícil alcanzar los objetivos propuestos por la dependencia.

De lo antes señalado se desprende que no cumplir con diligencia el servicio encomendado puede derivar en actos u omisiones que implican abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, ante lo cual no solamente se está frente a la infracción de una disposición administrativa, sino que dichas conductas bien pueden adecuarse a los tipos previstos para los delitos de ejercicio indebido de servicio público y/o de abuso de autoridad, sancionados por los artículos 214 y 215 del Código Penal Federal.

En el ámbito laboral esta exigencia coincide también con la obligación impuesta a los trabajadores amparados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del

Estado en su artículo 44, fracción I, que cita: "Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos".³

Otra de las obligaciones es la relativa a la formulación y ejecución de los planes, programas y presupuestos correspondientes, de su competencia, y la obediencia a las leyes y la normatividad que determinan el manejo de recursos económicos públicos. De esta obligación se derivan las acciones necesarias para un adecuado ejercicio presupuestal. Toda actividad, no sólo en el sector público sino en el privado, se desarrolla previa planeación y programación; de no realizarse bajo estas premisas, indiscutiblemente desembocará en un inadecuado manejo de fondos y valores, aspectos con los que hay que tener mucho cuidado por las responsabilidades que puede generar.

De igual forma, todo servidor público debe tener especial cuidado y profesionalismo al utilizar los recursos que tenga asignados para el cumplimiento de las facultades que le sean atribuidas y bajo ninguna circunstancia debe desviarlos o destinarlos a aspectos no contemplados, salvo autorización expresa, y mucho menos utilizarlos con fines personales.

En este sentido, las partidas presupuestales y los manuales de procedimientos elaborados por las dependencias del sector público juegan un papel muy importante, pues en dichos documentos se detallan claramente las funciones de cada unidad administrativa; por tanto, para verificar si se está cumpliendo o no con los objetivos y los procedimientos de las atribuciones conferidas, basta con realizar una revisión de dichos documentos y efectuar una evaluación de la operación.

Los funcionarios públicos tienen la obligación de custodiar la documentación y la información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tengan bajo su responsabilidad e impedir su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. En cuanto a la información que manejan o tienen bajo resguardo, están obligados a proporcionarla a las demás dependencias y autoridades cuando de manera oficial así lo requieran. El uso indebido de la información puede ser causa de una o varias sanciones.

Otra obligación que hay que destacar también es la de observar buena conducta en el empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que se tenga relación, así como mostrar respeto y subordinación legítima respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

³ Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, *op. cit.*, p. 38.

Asimismo, todo servidor público debe abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular, así como de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; de infringirse esta obligación se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad previsto en el Código Penal Federal, aplicable al servidor público que lo hace a sabiendas de la inhabilitación. Salvo que el servidor público demuestre que desconocía esa circunstancia, no se le podrá imputar el ilícito.

Debe abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

En este sentido, la Secretaría de la Función Pública instrumentará los mecanismos relativos para que las quejas o denuncias se resuelvan conforme a los lineamientos marcados por la propia ley.

Basta, pues, la queja o denuncia para iniciar una investigación sobre los hechos, y si de la misma se desprenden datos que hagan presumir una irregularidad derivada de una acción u omisión respecto de las obligaciones antes mencionadas y de las que se señalan en el artículo 7 de la referida ley federal de responsabilidades, puede iniciarse el procedimiento administrativo correspondiente.

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

- La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilegales.
- Las circunstancias socioeconómicas del servidor.
- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio.
- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

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