



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y Económico
Administrativas**

**La Prescripción de la Responsabilidad de los
Servidores Públicos en el Estado de Quintana Roo.**

TESIS

**Para obtener el grado de
LICENCIADO EN DERECHO**

Presentan

**Hilda Tecomahua Delgado y
Samantha Borja Castellanos**

Director de Tesis

M.C Javier Omar España Novelo.

Chetumal, Quintana Roo, México, junio de 2008.

Ø49982

UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Sociales y Económicas Administrativas



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Licenciatura y aprobada como requisito para obtener el grado de:

LICENCIADAS EN DERECHO

COMITÉ DE TESIS

Director: _____
M.C. Javier Omar España Novelo

Asesor: _____
M.C. Kinuyo Concepción Esparza Yamamoto

Asesor: _____
Lic. Elmer Arturo Paredes Quintana

Asesor: _____
Dr. Luis Gerardo Samaniego Santamaría

Asesor: _____
Lic. Pastor Sima Iuit



Chetumal, Quintana Roo, México, junio de 2008.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Dios por habernos dado la vida y ayudado a cumplir con una de nuestras metas, terminar la licenciatura; a nuestros padres y hermanos por brindarnos su apoyo incondicional, por echarnos porras cuando estuvimos desanimadas y sobre todo por enseñarnos que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr objetivos.

A nuestros asesores por ofrecernos su tiempo, dedicación, dirección y conocimientos en la elaboración de esta tesis:

Gracias maestro Javier Omar España Novelo, por su paciencia y disposición.

Gracias maestro Elmer Arturo Paredes Quintana, porque aun con su carga de trabajo hizo un espacio para apoyarnos.

Gracias maestra Kinuyo Concepción Esparza Yamamoto, por su disposición y entrega.

Gracias Lic. Pastor Sima Iuit, por brindarnos sus conocimientos, experiencias laborales, su disposición, ayuda incondicional y por motivarnos para desarrollar este trabajo.

Gracias maestro Luis Gerardo Samaniego Santamaría, por su invaluable apoyo.

Gracias a Don Celso Víctor Acosta Mendoza por su colaboración y apoyo.

A la universidad por la oportunidad que nos brindó para adquirir conocimientos y acrecentar nuestro intelecto. A todos y cada uno de nuestros maestros que nos impartieron sus conocimientos en el salón de clases y por compartir sus experiencias de vida a lo largo de la licenciatura.

A nuestros amigos por su comprensión y constante aliento para enfrentar los obstáculos con alegría.

INDICE

Pág.

Introducción.....

CAPÍTULO PRIMERO EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1. Antecedentes históricos.....	5
1.2. Concepto de Servidor Público.....	12
1.3. Categorías de Servidor Público.....	15

CAPÍTULO SEGUNDO LA RESPONSABILIDAD OFICIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

2.1. Responsabilidad Política.....	25
2.2. Responsabilidad Administrativa.....	30
2.3. Responsabilidad Penal.....	35
2.4. Responsabilidad Civil.....	39

CAPÍTULO TERCERO LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 161 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

3.1. Fincamiento de la responsabilidad durante la permanencia en el cargo.....	52
3.2. Fincamiento de la responsabilidad dentro del término de un año posterior a la separación del cargo.....	57

CAPÍTULO CUARTO

LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CONFORME AL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

4.1. Los plazos de prescripción.....	61
4.2. La interrupción de la prescripción.....	68

CAPÍTULO QUINTO

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 161 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.

5.1. Motivos para realizar la reforma.....	72
5.1.1. Por Técnica Legislativa.....	72
5.1.2. Por Técnica luscomparativa.....	73
5.1.3. Por justificación social.....	75
5.2. Reforma que se propone.....	80
Conclusiones.....	85
Anexo.....	
Fuentes de Información.....	

INTRODUCCIÓN

Al realizar un análisis del marco jurídico que regula la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, se observa que existe una incongruencia entre lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, en lo que se refiere a los plazos para la prescripción de la responsabilidad administrativa y los criterios para establecerlos; ante tal situación y dado que la responsabilidad oficial a que se refiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su sentido amplio comprende también la responsabilidad administrativa, es de señalar que con base a la jerarquía de las normas jurídicas y que la Constitución Federal es la norma suprema, es necesario adecuar el precepto estatal para que exista una relación de supraordinación entre la Constitución Federal y la Estatal, y a su vez se dé un nexo de subordinación entre la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y la Constitución Estatal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sufrió una reforma en su artículo 114, en fecha 28 de diciembre de 1982, el cual actualmente especifica los términos para iniciar el juicio político. Asimismo, establece la prescripción de la responsabilidad administrativa, la cual no debe ser menor a tres años tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones cometidos por el servidor público. Por lo tanto, para que exista la relación de coordinación entre lo que establece la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, se debió reformar el artículo homólogo (161); sin embargo, hasta la presente fecha el artículo antes citado no ha sido adecuado conforme a lo estipulado en la Constitución Federal, por lo que únicamente contempla la “responsabilidad oficial”, misma que prescribe en un año después de la separación del encargo y que sólo podrá exigirse durante el tiempo que el funcionario o empleado desempeñe el mismo.

Por su parte la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en el Estado, sí fue adecuada al ámbito federal, estableciendo en su artículo 82 el plazo de un año, cuando la responsabilidad administrativa no fuese estimable en dinero o el lucro obtenido o daño o perjuicio económico causado al erario público no exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente, y de tres años si rebasa éste monto; de acuerdo a esta Ley el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fuere de carácter continuo.

De lo anterior se desprende que los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa establecidos en los ordenamientos legales antes señalados, son incongruentes en cuanto a la temporalidad y criterios para su determinación, además tomando en consideración el principio de supremacía constitucional, prevalecen los plazos que marca la Constitución Estatal, los cuales se estipulan de acuerdo a la permanencia o separación del encargo para sancionar a los servidores públicos que incumplan alguna de las obligaciones que establece el artículo 47, en sus treinta fracciones, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo. Al considerar de suma importancia el evitar a toda costa que un servidor público que haya incurrido en incumplimiento de sus obligaciones como tal, evada su responsabilidad, con el solo hecho de haber transcurrido el plazo estipulado, puesto que ésta puede ser exigible únicamente hasta un año después, de que el servidor público se separe de su encargo, tal y como lo establece la Constitución Estatal actualmente, considerando que dicho plazo debería estipularse atendiendo a la gravedad de la conducta y de la cuantía del daño o perjuicio causado y no en razón de la conclusión del encargo, nace la inquietud de proponer la citada reforma.

Por lo antes expuesto se considera que existe razón suficiente para proponer una reforma al artículo 161 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, buscando que exista concordancia entre ésta y la Ley reglamentaria. Logrando con ello que la sociedad, tenga una mayor certeza, seguridad y confianza de que las

sanciones que se impongan a los funcionarios públicos mediante el Procedimiento Administrativo, serán las adecuadas y que sus conductas contrarias a la ley no quedarán impunes.

Una vez que el marco jurídico se encuentre en armonía, traerá como beneficio que la autoridad competente para sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos, lo haga de manera eficaz, sin dejar la posibilidad de que el servidor público evada dicha sanción, dando la certeza de que el daño o perjuicio causado al patrimonio del estado será resarcido.

Asimismo, se evitará la posibilidad de que el servidor público sujeto a procedimiento administrativo, evada su responsabilidad, debido a que habrán plazos más rígidos en la prescripción, generando concordancia entre la Constitución Estatal y la Ley secundaria, con criterios uniformes, determinando dichos plazos por la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones y no en razón a la permanencia o conclusión del cargo.

Para lo cual, se iniciará abordando en el capítulo primero los antecedentes históricos anteriores y posteriores a la Colonización de México; los conceptos y categorías de Servidor Público; en el capítulo segundo se describirán los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, a saber la responsabilidad política, la responsabilidad administrativa, la responsabilidad penal y la responsabilidad civil para que el lector conozca la importancia de la correcta delimitación de las mismas; en el capítulo tercero se realizará un análisis del artículo 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo respecto del fincamiento de la responsabilidad administrativa durante la permanencia del cargo y dentro del término de un año posterior a la separación de éste a través del planteamiento de casos hipotéticos, con el fin de demostrar que los plazos de prescripción para sancionar la citada responsabilidad no se encuentran acordes con los principios de equidad y justicia.

En el capítulo cuarto se explicarán los plazos de prescripción y la interrupción de la misma establecidos en el artículo 82 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, también a través de casos hipotéticos, confirmando que el espíritu de dicha ley es salvaguardar el patrimonio estatal y encausar la conducta de los servidores públicos dentro del marco legal; en el capítulo quinto se concluirá con el análisis exponiendo los motivos para realizar la propuesta de reforma al artículo 161 constitucional, por técnica legislativa, por técnica iuscomparativa y por necesidad social, cerrando con el texto que debe tener el mencionado artículo.

CAPÍTULO PRIMERO EL SERVIDOR PÚBLICO

1.1. Antecedentes históricos.

Los antecedentes históricos del sistema de responsabilidades se remontan al Derecho Romano y al Derecho Español, pues como bien afirma el doctrinario JUÁREZ MEJÍA¹ no es un tema sin historia, ya que a través del Derecho Español llegó a la legislación de Indias, constituyendo el llamado Derecho Indiano. En esta época las disposiciones legales y normativas que los rigieron fueron: la pragmática, la cédula real, el auto, las provisiones, la carta abierta, las reales órdenes, las ordenanzas y los autos acordados.

“La pragmática es cualquier resolución de su majestad impresa y publicada en materia simple con cierto respeto importante; la Cédula Real es la previsión o despacho que exige el consejo concediendo alguna gracia y mandando lo conveniente en algún punto o dando cierta providencia útil al público; el Auto es el decreto o determinación judicial dada por el Juez en algún juicio civil o causa criminal; las Provisiones son los despachos y mandamientos que expiden los tribunales en nombre del rey como son los consejos y cancillerías, ordenando se ejecute lo que en ellas se manda, tienen toda la autoridad real y llevan el sello de su majestad; la Carta abierta es todo despacho o provisión concedida en términos y cláusulas generales, por la cual se concede a uno cierta gracia y merced, hablándose en ella generalmente y en todos aquellos que son capaces en el derecho de cumplimentarla; las Reales Ordenes que son las disposiciones emanadas directamente del rey, sin consulta del consejo de indias; las Ordenanzas o estatutos para el gobierno de una población, un gremio, o relativas a determinadas ramas del derecho; y los Autos acordados que son disposiciones de carácter general dadas por las audiencias constituidas en cuerpo legislativo y administrativo (sic)”².

¹ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, 2da ed., México, Porrúa, 2004, P. 1.

² Godolfino Humberto Juárez Mejía, *apud* Esquivel Obregón, Toribio, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, 2da ed., México, Porrúa, 2004, P. 2.

JUÁREZ MEJÍA³ señala que la residencia fue llevada del Derecho Romano (Constitución del Emperador Zenón, Digesto y Novelas) al español, donde fueron recogidas en Las Partidas, especialmente en la Partida III. Además de que el derecho español no había sido el único que rescató esta institución del derecho romano, puesto que el italiano también se la había apropiado bajo el nombre de *Syndicatus*, la cual fue una institución establecida para la defensa de los derechos del público y/o el medio por el cual el síndico tutelaba esos derechos. Cabe apuntar que en el derecho romano la residencia estaba orientada más a proteger los derechos del estado que los derechos de los ciudadanos, de quienes sólo tangencialmente resguardaba sus derechos.

Como anota JUÁREZ MEJÍA, era muy evidente durante la Colonia el que la Corona buscara por todos los medios de controlar las actividades de los funcionarios coloniales con el fin de proteger sus propios intereses, los cuales en muchas de las ocasiones eran puestos en riesgo ya sea por el derecho de conquista exigido por los capitanes, la codicia y la corrupción de la administración colonial. De ahí la diversidad de los medios ideados y establecidos para vigilar el desempeño de los funcionarios al servicio de la Corona, entre los cuales se pueden señalar: el juicio de residencia, la visita, la pesquisa y el informe, estos últimos muchas veces estuvieron al servicio del primero.

El Juicio de Residencia, era un juicio publicista sumario e inquisitivo. En su inicio debía anunciarse públicamente para enterar a los interesados o agraviados; en dicho juicio tenían acción todos los posibles agraviados y los interesados, podía llamarse a declarar a los propios familiares del residenciado, a los agraviados, a los interesados y algunos hombres buenos. “En término de seis meses tenían que substanciar el juicio y enviarlo para sentencia al Consejo, debiendo el funcionario culpable indemnizar a los perjudicados o en todo caso el Estado”⁴; razón por la cual los funcionarios residenciables al tomar posesión de un cargo, debían tomar fiadores

³ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, 2da. ed., México, Porrúa 2004, P. 2.

⁴ Godolfino Humberto Juárez Mejía, *apud* Viñas Mey, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, 2da ed., México, Porrúa, 2004, P. 6.

para que respondieran por las obligaciones que pudieran desprenderse del Juicio de Residencia, misma que era una responsabilidad ilimitada y universal.

Por lo tanto todo funcionario de la colonia al término de su encomienda quedaba sometido a dicho juicio para investigar sobre su desempeño y de ser procedente hacer efectivas las sanciones que se derivaran de sus responsabilidades, o en su caso extenderles una especie de carta o certificado de buena conducta; razón por la cual los funcionarios en algunas ocasiones eran los más interesados en ser residenciables, pues por el hecho de que se les otorgara la mencionada carta, quedaba reconocida su gestión y librados su prestigio y honor. Este juicio fue muy eficaz en la Nueva España, puesto que el propio Hernán Cortés fue residenciado; fue constitucionalizado por la Carta de Cádiz y la de Apatzingán y aunque a partir de entonces ya no se hace mención expresa de él, se puede afirmar que el Juicio de Responsabilidad plasmado en la Constitución Federal de 1824, es un Sistema de Residencia.

La visita se implementó de forma sistemática en Indias durante el reinado de Felipe II; sin embargo, a causa de su variabilidad se ha podido aseverar que por su propia naturaleza de ser utilizado por la Corona de manera discrecional, dadas las situaciones extraordinarias a las que generalmente servía, no se le puede definir sin tomar en cuenta su significado y alcance histórico.

Es, según ESCRICHE⁵ el acto de jurisdicción con que algún superior se informa del proceder de los ministros inferiores o de los súbditos, o del estado de las cosas en los distritos de su jurisdicción, pasando personalmente a reconocerlo o enviando en su nombre a otro que los ejecute. Es el reconocimiento o informe que se hace en las oficinas públicas de los instrumentos y géneros que respectivamente tocan a cada uno, para ver si están fieles o según ley u ordenanza.

⁵ Godolfino Humberto Juárez Mejía, *apud* Escriche, Joaquín, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, 2da ed., México, Porrúa, 2004, P. 4.

Por su parte, la visita era una herramienta de vigilancia que servía para controlar y fiscalizar a los funcionarios coloniales a favor de los particulares y del Estado. Se podía efectuar en cualquier momento y a cualquier funcionario, incluyendo al Virrey. Éstas eran de dos tipos: visitas generales, las cuales incluían a las actividades de todo un virreinato o capitanía general y las específicas se circunscribían a la gestión de un funcionario determinado o asunto en particular. “Las autoridades visitadas estaban obligadas a otorgar al *visitador* todas las facilidades para el mejor cumplimiento del encargo. No había apelación contra sus resoluciones. Las Audiencias eran los órganos encargados de realizarlas a través de sus oidores en calidad de visitadores, quienes tenían atribuciones para suspender a los visitados en caso de que se advirtiera gravedad en lo inspeccionado o fiscalizado. El propio monarca podía ordenar visitas a las mismas Audiencias Indianas. Las visitas se realizaban mediante un procedimiento secreto, el que no pocas veces dio lugar a nuevas injusticias. La visita es, pues, una inspección llevada a cabo en un órgano público para revisar el desempeño de los funcionarios, e indagar abusos y excesos arraigados y generalizados, o bien para establecer algunas reformas administrativas importantes. La función del visitador muchas veces es informativa. Pero hecha pública la visita, se iniciaba el procedimiento secreto. Se hacía con base en las denuncias, los testigos y la revisión de los libros. Las visitas podían ser ordinarias y extraordinarias; las primeras eran ordenadas por las Audiencias y las segundas por el Consejo de Indias”⁶.

Según JUÁREZ MEJÍA⁷ La pesquisa consistía en: la averiguación que hace el juez (*pesquisador*) del delito y del delincuente, excitado por delación judicial o por otros motivos extrajudiciales. Hay pesquisa general y particular. Aquella es la que se hace inquiriendo generalmente sobre todos los delitos sin individualizar crimen ni delincuente; y ésta es la que se dirige a la averiguación de un delito y delincuente determinado. Las pesquisas generales no pueden hacerse sin que preceda real orden. A quien se comisionaba para averiguar sobre un delito o persona era al juez

⁶ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. 2da.ed., México, Porrúa, 2004, P. 4-5.

⁷ Godolfino Humberto Juárez Mejía, apud Escriche, Joaquín, *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*, 2da ed., México, Porrúa, 2004, P. 5

pesquisador, razón por la cual sólo cuando existía la presunción de gravedad en el delito o si se tratase de alguna clase de persona que los amerite, estimándose que la justicia ordinaria no tenía el suficiente poder para castigar, entonces se daba la pesquisa.

Otro instrumento para fiscalizar la gestión de los funcionarios de Indias fue el informe; desde ese entonces se supo que el mejor medio de control es la información. Razón por la cual se obligaba a las autoridades que conservaran diversa información de carácter documental, estadística, científica y geográfica para conocer la realidad de las colonias. Una de las tareas más importantes fue la formación del Padrón General de Indias en el cual se anotaban las meticulosas relaciones de las provincias. La integración de dicha información estaba a cargo de los Gobernadores y visitadores como responsabilidad ineludible. Dicho compendio de información era obtenido de las relaciones siguientes: geográficas, eclesiásticas, de los visitadores al término de su misión y de los Virreyes al concluir su virreinato. En estas relaciones había una muy rica información cualitativa y cuantitativa. “Otro aspecto de suma importancia, que se empata con nuestras actuales Actas de Entrega-Recepción, era la obligación de los virreyes al concluir su encargo, de hacer una relación de su gestión, de los problemas que se dejaban al sucesor y de las medidas a adoptar para enfrentarlas”⁸.

En lo que respecta a los antecedentes después de la colonia, GUADALUPE CANO DE OCAMPO⁹ señala como antecedentes legislativos de la responsabilidad de los altos funcionarios públicos el contenido de los artículos 103 a 108 de la Constitución de 1857. En esa época estaba vigente el unicamarismo, razón por la cual el Congreso de la Unión, en caso de delitos, conocía como órgano de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. Dicho sistema fue reformado en 1874, por lo que al instaurarse el bicamarismo el procedimiento especial quedó diseñado tal como es en la actualidad, con la salvedad de que a partir de 1982 el

⁸ Juárez Mejía, Godolfino Humberto. *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. 2da. ed. México, Porrúa, 2004. P. 5-6.

⁹ Guadalupe Cano de Ocampo *apud* García Ramírez, Sergio, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000, P. 37

Congreso sólo conoce de la responsabilidad política, pues respecto a la responsabilidad penal, lo que se tramita ante la Cámara de Diputados es un requisito procesal; pero el Poder Legislativo no investiga ni juzga esa clase de responsabilidad.

Por lo que se refiere a la Ley de Responsabilidades, fue en el párrafo quinto del artículo 111 de la Constitución de 1917 donde se estableció que se expidiese para todos los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que pudieren provocar perjuicio a los intereses públicos y al buen despacho. Dichos delitos debían ser juzgados por un Jurado Popular.

De igual forma, en el artículo transitorio número 16 de la Constitución se ordenó al Congreso expedir diversas leyes secundarias durante su período ordinario de sesiones, iniciado el 10 de septiembre de 1917 y entre las que debían dictarse con carácter urgente estaba la Ley de Responsabilidades, siendo hasta 1939 que se dio cumplimiento a ese mandato, entrando en vigor en 1940.

Señala la jurista antes mencionada que dicha ley tenía naturaleza mixta, ya que reunía la parte orgánica, la sustantiva y la adjetiva. “La parte orgánica correspondía al establecimiento y estructura de los órganos competentes en materia de responsabilidades, entre éstos: las Secciones Instructoras de las Cámaras y los Jurados de Responsabilidad Federal y Común. En la parte sustantiva determinaba: “en tipos evidentemente defectuosos” los delitos y las faltas oficiales. La parte adjetiva correspondía al procedimiento respectivo de delitos y faltas de los funcionarios, con independencia de su jerarquía, remoción de juzgadores e investigación del llamado “enriquecimiento inexplicable” de funcionarios y empleados públicos”¹⁰.

¹⁰ Cano de Ocampo, Guadalupe, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000, P. 38.

Como se puede apreciar en las legislaciones antes mencionadas, se buscaba sancionar a los servidores públicos que con su conducta pudieran causar algún perjuicio a los intereses públicos, por lo que aún cuando los tipos no estuvieran bien definidos y tampoco determinado con exactitud a quien se le consideraba servidor público, es evidente la preocupación por establecer órganos competentes en materia de responsabilidades. Razón por la cual fueron publicadas el 28 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, algunas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a otros ordenamientos con la finalidad de renovar las bases legales para prevenir y sancionar la corrupción en el servicio público. “Una de estas reformas es la que se refiere al tratamiento constitucional del término servidor público, que desde esa fecha debe aplicarse a todos aquellos que han sido nombrados para desempeñarse laboralmente en cualquiera de los órganos públicos de Gobierno... independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de empleo, cargo o comisión”¹¹.

El objetivo primordial de la citada reforma fue dar en la ley un trato idéntico a los servidores públicos, eliminando la idea de fueros, tribunales o privilegios especiales, “estableciéndose en primer término quienes son sujetos de responsabilidad en el servicio público, (Art. 108); la naturaleza de la responsabilidad; el juicio para sancionar las responsabilidades políticas (Art. 110); la sujeción de los servidores públicos al procedimiento penal normal y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (Arts. 111 y 112); los principios que rigen el buen y adecuado funcionamiento del servicio público; la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (Art. 113); y finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (Art. 114)”¹².

¹¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004, P. 1.

¹² Guadalupe Cano de Ocampo *apud* “Renovación Moral de la Sociedad”. Cuaderno de la Secretaría de Gobernación, México, 1993, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000, P. 11.

En cuanto a los servidores públicos de los Institutos Electorales, tanto Federal como Estatal, menciona ORTÍZ SOLTERO¹³ que es en sus respectivas Constituciones y leyes reglamentarias donde se deben precisar, para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios, esto en los términos estipulados en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Por lo tanto, es a partir de la reforma constitucional de 1982 que se establece con claridad quiénes son servidores públicos y su correspondiente sujeción a la responsabilidad administrativa. Sentándose además las bases del marco normativo que conforma actualmente el sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

1.2. Concepto de Servidor Público.

Indica ORTIZ SOLTERO¹⁴ que los ordenamientos legales federales que regulan substantivamente la conducta del servidor público no definen lo que debe entenderse como tal, pero sí enuncian a quienes se les debe dar tal carácter; razón por la cual es necesario recurrir a las correspondientes leyes orgánicas o reglamentos interiores de cada potestad pública o, en su caso, a los de las dependencias o entidades de que se trate.

Continúa diciendo el jurista¹⁵ antes mencionado: que el criterio para definir el término servidor público tiene su fundamento en la formalización de su relación laboral con el Estado y no así en la prestación de un servicio público, en tanto que no todos los servicios son brindados por servidores públicos y no todos los servidores públicos los brindan. En estricto sentido, la función formal de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial que se traduce en dirimir controversias entre particulares mediante

¹³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004, P. 3

¹⁴ Ídem. p.3-4.

¹⁵ Ídem. p. 4-5.

una sentencia que se aplica al caso específico, no es un servicio público, como tampoco lo es la formulación y expedición de leyes por parte del Poder Legislativo.

Luego entonces, se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha establecido su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente o, en su caso, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente les es posible desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.

Por lo que al conceptualizar el término servidor público como menciona ORTIZ SOLTERO¹⁶, se debe observar la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así poder demandar, dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que les son inherentes.

Es así que la Constitución Federal en su artículo 108, señala a quiénes se les considera servidores públicos: "...se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones".

¹⁶ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004, P. 5

Por su parte, la Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo señala de manera enunciativa en su artículo 160, quiénes son considerados servidores públicos: "... se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, funcionarios y empleados del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos y, en general, a toda persona que desempeñe un cargo de cualquier naturaleza en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Ayuntamientos, organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal o Municipal, empresas de participación estatal o municipal y fideicomisos públicos del Estado o de los Municipios, así como a los funcionarios y empleados del Instituto Electoral de Quintana Roo y del Tribunal Electoral de Quintana Roo...".

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, define en su artículo 2º quién es un servidor público: "...servidor público es toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en sus entidades, en el Instituto Electoral de Quintana Roo, en el Tribunal Electoral de Quintana Roo y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, con independencia del acto jurídico que les dio origen".

De los artículos transcritos anteriormente se denota que se amplió la concepción de servidor público en el campo del derecho administrativo, de tal manera que todas aquellas personas que realicen alguna actividad en los entes públicos enunciados, sean considerados como servidores públicos, es decir "no importa la esfera o nivel de gobierno donde se encuentren ni la naturaleza formal o material de la función encomendada"¹⁷.

Asimismo, es evidente que ningún doctrinario, ni legislador maneja un concepto o definición concreta de "servidor público", se considera que se debe a la diversidad de características inmersas en el propio concepto, por lo que nos adherimos al concepto

¹⁷ Cano de Ocampo, Guadalupe, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000, P. 11.

enunciativo que establece la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁸-

Una vez establecido el concepto de servidor público, es necesario hacer una puntualización de las categorías o clasificaciones de los mismos, las cuales se presentan enseguida.

1.3. Categorías de Servidor Público.

Después de realizar un análisis de las clasificaciones de diversos autores, se considera que el doctrinario Sergio Monserrit Ortiz Soltero¹⁹ en su obra "Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos", realiza una clasificación clara y completa, la cual para efectos del desarrollo del presente trabajo se describirá, sirviendo como base para conocer y diferenciar los tipos de servidores públicos que existen.

Como ha quedado establecido, uno de los propósitos de las reformas al Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1982 fue cambiar el concepto de funcionario por el de servidor público, para determinar claramente la naturaleza del servicio que implica un empleo, cargo o comisión, razón por la cual ORTIZ SOLTERO²⁰ consideró ineludible realizar la diferenciación entre los servidores públicos que tienen facultades de decisión, como los funcionarios, dentro de los que hay algunos que gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal, de aquellos otros que son empleados, o que siendo también funcionarios como los primeros, no gozan de dicha prerrogativa constitucional, en virtud de que las

¹⁸ Para poder definir lo que es "*Servidor Público*", debemos tomar en cuenta algunos elementos del concepto de "**Servicio Público**: es la Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental..." (Diccionario Jurídico ESPASA) Ahora bien, para llevar a cabo dicha finalidad se requieren de prestaciones individualizadas, las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión, así mismo, sabemos que el Estado en estricto sentido es un "ente" que no puede actuar por sí, sino a través de un representante quien efectuará o concretizará estos actos, dicho representante es una persona física investido por la facultad que le otorga la ley para actuar, denominándosele Servidor Público.

¹⁹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004, P. 5-16.

²⁰ Ídem, P. 5.-6.

consecuencias legales de las quejas o denuncias administrativas o de las denuncias o querellas penales que se formulen en contra de los servidores públicos por la comisión de conductas irregulares o ilícitas son diferentes, en cada caso, porque dependen de la categoría de servidor público de que se trate. Dicha diferenciación se refleja en las clasificaciones que se exponen a continuación:

Primera clasificación.

Esta clasificación se basa en las prerrogativas constitucionales y en la forma en que son nombrados los funcionarios en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

- **FUNCIONARIOS.**

Son los que desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado y quienes ejercen, dentro de ciertos niveles de jerarquía, actos de gobierno y actos de autoridad. Se pueden distinguir funcionarios de distintas categorías:

- **FUNCIONARIOS ELECTOS.**

Son los representantes de elección popular que se renuevan periódicamente de acuerdo a las disposiciones constitucionales que les son aplicables en cada caso. En el Poder Ejecutivo Federal el único servidor público que es electo popularmente es el Presidente de la República y en el Congreso de la Unión son los senadores y los diputados.

- **FUNCIONARIOS DESIGNADOS.**

Son los servidores públicos que han sido seleccionados por otros de más alta jerarquía o por los miembros de otro poder público, como es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que son escogidos de entre una terna que el Presidente de la República somete a consideración del Senado para su aprobación,²¹ por lo que en el primer caso, su designación y remoción queda sujeta a

²¹ Artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

la voluntad y arbitrio del funcionario de mayor poder y en el segundo, a la temporalidad del cargo señalado en la Constitución Federal. En algunos casos, para que tenga validez la designación, se requiere la ratificación por parte del Congreso de la Unión del nombramiento que haya hecho el Titular del Ejecutivo Federal de ciertos funcionarios como los, ya citados, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Procurador General de la República, de los agentes diplomáticos, de los cónsules generales, de los empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

- QUE GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL.

Son aquellos funcionarios que, mientras duren en su cargo, no puede ser ejercida en su contra acción penal en tanto que la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, declaren la procedencia de la querrela o denuncia penal que contenga hechos constitutivos de delito cometidos en el ejercicio de sus funciones.

- QUE NO GOZAN DE INMUNIDAD PROCESAL.

Son aquellos que carecen de dicha prerrogativa; es decir, pueden ser procesados penalmente sin que previamente deba incoarse el Procedimiento para la Declaración de Procedencia.

- EMPLEADOS.

También existe diversidad de opiniones que pretenden señalar las diferencias entre el funcionario y el empleado. Las diferencias fundamentales que se han considerado entre ellos son: la duración del empleo, la retribución, sus facultades de mando y decisión y sus facultades constitucionales o legales. Para el Maestro Gabino Fraga la diferencia se encuentra en: *“...que el primero supone un encargo esencial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa, que da al titular un carácter representativo; mientras que el segundo solamente supone una vinculación*

*interna, que hace que su titular solamente concorra a la formación de la función pública*²².

Segunda clasificación.

La legislación laboral aplicable que regula las relaciones de esta naturaleza entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y los organismos descentralizados que tengan a su cargo funciones de servicios públicos y sus trabajadores o empleados es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Este ordenamiento define, en su artículo 3º, a los trabajadores como: toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales; asimismo, los divide en dos grupos:

- **TRABAJADORES DE CONFIANZA.**

La ley burocrática, para el caso de los servidores públicos adscritos al Poder Legislativo Federal y al Poder Ejecutivo Federal y complementariamente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para el caso de los servidores públicos adscritos a esta potestad, reputan como trabajadores de confianza:

- **En el Poder Legislativo Federal:**

En la Cámara de Diputados.- El Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, El Tesorero General, los cajeros de la Tesorería, el Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y el Director de la Biblioteca del Congreso; *en la Cámara de Senadores.*- Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero; *en la Auditoría Superior de la Federación.*- El Auditor Superior, los Auditores Especiales, los titulares de la Unidad de Asuntos Jurídicos y de la Unidad General de Administración, los Directores Generales, los Directores y Subdirectores, los auditores, visitadores, inspectores, jefes de

²² Sergio Monserrit Ortiz Soltero, *apud* Fraga, Gabino, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004, P. 8.

departamento, los asesores y los secretarios particulares de los funcionarios ya mencionados.

• **En el Poder Ejecutivo Federal:**

Aquellos que integran la planta de la Presidencia de la República, los que el nombramiento deba ser probado por el Presidente de la República, los que ocupen puestos de dirección con facultades de decisión o poder de mando, los que ocupen puestos de inspección, vigilancia o fiscalización, manejen fondos y valores federales cuando tengan la facultad de disponer de ellos, determinando su aplicación y destino, los auditores que dependan presupuestalmente de las áreas de auditoría, los que tengan el control directo de las adquisiciones y compras, sean responsables de autorizar el ingreso y salida de bienes o valores y su destino o baja y alta de inventarios, se dediquen a la investigación científica, siempre que tengan facultades para determinar el sentido y forma de la investigación, brinden asesoría o consultoría a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, estén adscritos presupuestalmente a las ayudantías o secretarías, los secretarios particulares de los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Coordinadores Generales o Directores Generales en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, los agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal, los agentes de la policía judicial y los de la policía preventiva.

• **En el Poder Judicial de la Federación:**

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación.- El Secretario General de Acuerdos, el Subsecretario General de Acuerdos, los Secretarios de Estudio y Cuenta, los Secretarios y Subsecretarios de sala, los secretarios auxiliares de acuerdos, los actuarios, la persona o personas designadas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia para auxiliarlo en cuestiones administrativas, el Coordinador de Compilación y Sistematización de Tesis, los Directores Generales, los Directores de Área, los subdirectores, los jefes de departamento, el personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores generales o superior y todos aquellos

que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios. *En los órganos restantes del Poder Judicial de la Federación.-* Secretarios Ejecutivos, Secretarios de Comisiones, Secretarios Técnicos, titulares de los órganos auxiliares, coordinadores generales, directores generales, directores de área, visitadores, defensores de oficio, personal técnico de la Visitaduría Judicial y de la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, subdirectores, jefes de departamento, oficiales comunes de partes, personal de apoyo y asesoría de los servidores públicos del nivel Directores generales o superior, cajeros, pagadores y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.

En la ley burocrática se determina quiénes deben ser considerados como empleados de confianza, para excluirlos expresamente del régimen de dicho ordenamiento, aún cuando gozan de ciertos beneficios que les concede la fracción XIV del Apartado B) del artículo 123 constitucional, en tanto que dispone que las leyes determinarán los cargos de confianza y las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social.

De igual forma quedan excluidos del régimen de la ley burocrática, los miembros del Ejército y Armada Nacional, con excepción del personal civil de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del servicio exterior mexicano; los miembros del personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras; o aquellos sujetos al pago de honorarios. En todos estos casos existen leyes especiales que regulan sus relaciones laborales.

En razón de que no quedaron comprendidos dentro del régimen laboral especial de la ley burocrática, los empleados públicos de confianza no son inamovibles como los trabajadores de base, pudiendo ser removidos al arbitrio y voluntad de un individuo de mayor jerarquía, sin necesidad de justificar su separación definitiva –cese de los

efectos de su nombramiento– o de sujetarlo a un procedimiento laboral para probar las causales de la misma.

- **TRABAJADORES DE BASE.**

Son trabajadores de base los que no se encuentren incluidos en la enumeración anterior, aunque en ciertas ocasiones es necesario atender a las características del caso concreto. El artículo 123 Apartado B) fracción XIV de la Constitución Federal dispone que la ley determinará los cargos que sean considerados de confianza, por lo que si la ley no indica quién es empleado de confianza, se debe entender que es de base. Los trabajadores de base deben ser de nacionalidad mexicana, a menos que no puedan desarrollar el servicio respectivo, por lo que podrán ser sustituidos por extranjeros. Los titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal y los representantes sindicales participarán conjuntamente en la formulación, aplicación y actualización de los Catálogos Generales de puestos, tanto para el Gobierno Federal como las entidades que estén sometidas al régimen de la ley burocrática, a efecto de identificar a los servidores públicos en atención a sus funciones.

Como se indicó anteriormente, la diferencia entre los empleados de confianza y los de base, es que éstos últimos son inamovibles, por lo tanto no pueden ser despedidos sino por alguna de las causas establecidas en el artículo 46 de la Ley Burocrática, consideradas como justificadas para proceder al cese de los efectos del nombramiento y consecuentemente a la separación definitiva del empleo, cargo o comisión que desempeñe el trabajador, sin responsabilidad para el Patrón (Estado).

Tercera clasificación.

- **EMPLEADO.**

Se puede considerar, en términos generales, que todos los servidores públicos son empleados o trabajadores en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada que se perfecciona en su salario; sin

embargo, los grados de responsabilidad y de autoridad que ostentan ciertos servidores públicos de mayor jerarquía, originan que se acuñen términos como el de encargo o empleo que conlleva la idea de cierto grado de autoridad y responsabilidad.

- ENCARGADO.

ORTIZ SOLTERO²³ define como cargo: *“La función, oficio, empleo o dignidad.”* Encargado es el servidor público que ostenta un cargo. El cargo público es de naturaleza temporal, ya sea discrecional o legal, en tanto que en el primer caso está sujeta o condicionada a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona encargada de determinada función o actividad, como es el caso de los Secretarios de Estado,²⁴ mientras que la segunda depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades como es el caso del Ejecutivo Federal, de los Senadores y de los Diputados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para quienes la Constitución Federal fija periodos con límites máximos para el desempeño de sus funciones; sin perjuicio de que la ley constitucional permita prorrogar el encargo como en el caso de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito nombrados y adscritos por la Judicatura Federal. El encargo puede nacer de la voluntad popular como los servidores públicos que son electos periódicamente o de la voluntad de otro servidor público de mayor jerarquía, pero invariablemente, la persona encargada es legalmente responsable de los actos que realice como servidor público.

- COMISIONADO.

Para ORTIZ SOLTERO²⁵ la comisión es el: *“Encargo conferido a una persona por otra para que realice una o varias cosas o uno o varios servicios.”* De tal manera que el comisionado, en el sector público, es el servidor público que desempeña una comisión. La comisión es una especie del encargo y una derivación de la relación

²³ Sergio Monserrit Ortíz Soltero *apud* De Pina, Rafael, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004, P. 15.

²⁴ La referencia a estos funcionarios de la Federación es enunciativa porque lo que se pretende es ejemplificar la afirmación, ya que, por supuesto, podemos encontrar muchísimos funcionarios que se ubican en esta situación.

²⁵ Sergio Monserrit Ortíz Soltero *apud* De Pina, Rafael, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004, P. 16.

laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente. La comisión presenta las mismas características de temporalidad y responsabilidad, aunque la comisión no es originada, en ningún caso, por la voluntad popular, aun cuando el servidor público pueda ser comisionado por la persona facultada o el órgano administrativo competente, para ocupar un puesto de elección popular.

De las tres clasificaciones de los servidores públicos antes transcritas se observa que son muy abarcales, puesto que dentro de éstas están inmersas todas las categorías de servidores públicos que se encuentran en los tres poderes y en los tres niveles de gobierno; por otro lado, si bien es cierto que cada uno de ellos tienen su característica peculiar que los define, poseen una en común y es que deben responder por las acciones u omisiones que realicen en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, que tengan como consecuencia el causar un daño o perjuicio al patrimonio estatal.

Dicho de otro modo, esos actos u omisiones se traducen en una responsabilidad a cargo del servidor público, denominada responsabilidad oficial, la cual contempla los cuatro tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, mismas que se tratarán en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD OFICIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La Jurista CANO OCAMPO²⁶ menciona que: el concepto de responsabilidad de manera amplia y general se encuentra definido en el Diccionario como deuda, como obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otro a consecuencia de delito, de una culpa o daño o de otra causa legal. También considera como responsabilidad el cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa, asunto o negocio determinado. Del vocablo responsabilidad deriva responsable: obligado a responder de alguna cosa o por alguna persona.

Jurídicamente la responsabilidad es la obligación que puede encontrarse determinada, individualizada en la propia norma o valer *erga omnes*, ante el derecho subjetivo de alguien que tiene que ser respetado por todos, en quienes recae esa obligación de respeto.

Asimismo BOFFI BOGGERO²⁷ señala que “cualquier definición de la responsabilidad debe enfrentar a dos personas y suponer necesariamente un conflicto que surge entre ellas. Digamos, pues, que una persona es responsable cada vez que debe reparar un perjuicio, porque el término “reparar” supone que el autor del perjuicio no es el que lo ha sufrido.” Para el caso de la responsabilidad oficial, tenemos que el servidor público es el obligado a responder frente al estado por el posible daño o perjuicio causado a su patrimonio.

Igualmente, como menciona CANO OCAMPO²⁸, antes de las reformas constitucionales de 1982 la responsabilidad oficial era confusa al no estar debidamente delimitada en sus diversos aspectos conforme a la rama del derecho

²⁶ Cano de Ocampo, Guadalupe, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000, P. 4.

²⁷ Guadalupe Cano de Ocampo, *apud* Boffi Boggero, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000, P. 5.

²⁸ Cano de Ocampo, *op. cit.*: P. 13.

transgredida, cayendo todo en el campo de lo político y provocando mayor o más acusada impunidad.

De los artículos constitucionales 108 al 114 que integran el Título Cuarto, se tiene que la responsabilidad oficial, denominada así en atención a los sujetos activos que resultan ser los servidores públicos, es de cuatro clases: política, administrativa, civil y penal; se presentarán con detalle cada uno de estos tipos de responsabilidad más adelante; sin embargo, es importante mencionar *“que la responsabilidad política resulta en razón del cargo; la administrativa, respecto al ejercicio; la penal, por la comisión de delitos, y la civil, por el incumplimiento de obligaciones que están comprendidas en el derecho privado. De esta clara y precisa división de la responsabilidad oficial se obtiene también la sanción respectiva: por la responsabilidad política: procede la destitución e inhabilitación del cargo; por la administrativa: amonestación, apercibimiento, que puede ser público o privado; suspensión, destitución y sanción económica; inhabilitación temporal. La sanción penal será la que se encuentre prevista en la ley penal aplicable (prisión, multa, reparación del daño, destitución e inhabilitación). La sanción civil será en los términos de la ley correspondiente: la restitución de la cosa o su pago (sic)”*²⁹.

2.1. Responsabilidad Política.

Siguiendo a ORTIZ SOLTERO³⁰ la responsabilidad política se puede conceptualizar como aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las disposiciones establecidas en las leyes federales o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.

²⁹ Cano de Ocampo, Guadalupe, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000, P. 13.

³⁰ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, 2004, Porrúa, P.90.

La fracción I del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala claramente a quién y por qué causas se sancionará mediante el juicio político: “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”.

De acuerdo al artículo antes citado pueden incurrir en responsabilidad política las siguientes personas, mismas que se enuncian en el mencionado artículo 110 y son: los Senadores y Diputados del 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 de 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, los Consejeros de la Judicatura 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.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su artículo 160, fracción I, de manera enunciativa también instituye cuáles son los sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política, contenido que se trasladó a la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 5º en el tenor siguiente: Incurren en responsabilidad política el Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura del Estado, los Magistrados Unitarios, el Magistrado Presidente y los Magistrados del Tribunal Electoral, los Titulares de la Administración Pública Central, Jueces del Fuero Común, el Titular del Órgano Superior de

Fiscalización, Directores Generales o sus equivalentes de los Organismos Descentralizados del Estado o de los Municipios, Empresas de Participación Estatal o Municipal Mayoritaria o Fideicomisos Públicos del Estado o Municipios y Miembros de los Ayuntamientos; el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, así como el Secretario General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por actos u omisiones que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o afecten su buen despacho, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 160 de la Constitución Política del Estado.

Señala DELGADILLO GUTIÉRREZ³¹ que por razón de las características de los sujetos del juicio político se desprende que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuar puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. En tal virtud, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

Asimismo, cuando se trata de los gobernadores de los Estados, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de las Judicaturas locales, su responsabilidad política a nivel federal se genera, además, por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, así como por el indebido manejo de fondos y recursos federales, situación que será estudiada y resuelta por el Congreso Federal, con carácter declarativo, a fin de que la legislatura local que corresponda resuelva en definitiva.

Como es de apreciarse por lo que respecta a los funcionarios locales, “la posibilidad de responsabilidad política se amplía por violaciones graves a disposiciones constitucionales y legales federales; el único problema que se presenta es que en ningún ordenamiento se establece en qué consiste la gravedad de la violación”³².

³¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P 41.

³² Ídem.

En el caso particular del Estado de Quintana Roo, la determinación de conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 6º de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado estableció en trece fracciones los casos correspondientes. Estos son:

- I. El ataque a la Soberanía del Estado;*
- II. El ataque a las Instituciones Democráticas;*
- III. El ataque a la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular del Estado, y el menoscabo por cualquier forma de las atribuciones constitucionales de cualquiera de los Poderes;*
- IV. El ataque a la organización política y administrativa del Municipio;*
- V. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- VI. El ataque a la libertad de sufragio;*
- VII. La usurpación de atribuciones y de funciones;*
- VIII. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes estatales cuando cause perjuicios graves al Estado, a uno o varios Municipios, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- IX. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior;*
- X. El abandono o desatención injustificada de sus funciones;*
- XI. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública, Estatal o Municipal y a las leyes que determine el manejo de los recursos financieros, bienes estatales y municipales;*
- XII. La notoria negligencia o torpeza en el desempeño de las funciones públicas;*
- XIII. El manejo indebido de fondos y recursos del Estado.*

En el párrafo tercero del artículo 110 de la Constitución Federal, se establecieron las sanciones que pueden ser impuestas, así como en el artículo 13 de la propia Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y que pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por veinte años, entre otras.

Según el doctrinario LUIS H. DELGADILLO GUTIÉRREZ³³ la significación de las sanciones de carácter político quedó plasmada en el septuagésimo párrafo del dictamen a la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

“Sois un inepto; no merecéis la confianza del pueblo; no debéis ocupar un puesto público; es mejor que volváis a la vida privada. He aquí un resumen dice una sentencia del juicio político, sin impedir por eso, que los delitos del orden común sean juzgados y castigados por la jurisdicción ordinaria. El voto del pueblo no es infalible; sus esperanzas pueden frustrarse,” venirle males imprevistos de quien les prometió crecidos bienes, y es lógico y muy justo que medio legal sin conmociones ni turbulencias, pueda retirar el poder a su delegado. Así los encargados de las funciones públicas son más fieles y más celosos en el cumplimiento de sus deberes”³⁴.

Dada la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político de acuerdo al procedimiento detallado en los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Federal, y que puede ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones. Puesto que el presente estudio es en el ámbito estatal, se presentará como se desarrolla el Juicio Político en el Estado de Quintana Roo.

El procedimiento para iniciar el Juicio Político se detalla en los Capítulos I y II del Título Segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en el que se desarrollan las bases establecidas por el citado artículo 110 de la Constitución Federal que, al igual que a nivel federal, éste puede ser iniciado en el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

³³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 42.

³⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *apud* Dr. Gonzalo Armienta Calderón, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 42-43.

El juicio se inicia a través de una denuncia ante el Congreso del Estado, la cual es turnada a la Comisión de Justicia, quien determinará la procedencia o improcedencia de la misma en lo que se refiere a los requisitos de procedibilidad; de ser procedente la denuncia, será turnada a la Legislatura, quien al iniciar el procedimiento de juicio político nombrará una Comisión Instructora, siendo la que practicará las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado, formulando sus conclusiones mediante las que determinará la inocencia del encausado o su probable responsabilidad (en este caso actuará como órgano de acusación) y propondrá la sanción correspondiente. Dichas conclusiones serán turnadas a la Legislatura, quien reunida en pleno, celebrará una sesión para el efecto de discutir el dictamen de la Comisión Instructora y votar su aprobación o rechazo.

Si se aprueba el dictamen, se iniciará el Juicio Político, entonces la Legislatura del Estado erigida en Órgano de Acusación, examinará el expediente y escuchará los alegatos orales del denunciante y del acusado, o de su defensor, para resolver lo que proceda por mayoría absoluta de Votos³⁵.

2.2. Responsabilidad Administrativa.

La responsabilidad administrativa es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, con su conducta incumplan las obligaciones contenidas en las veinticuatro fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en el ámbito federal y en las treinta fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo.

De acuerdo a lo estipulado en la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal se desprende que: 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,

³⁵ Vid. Infra. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, Título Décimo Primero, Capítulo I, Artículos del 138 al 154.

cargos o comisiones, dichos actos u omisiones fueron plasmados en el artículo 8 de la Ley Federal de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En el ámbito estatal de igual forma se estipula la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos en el artículo 160, fracción IV de la Constitución del Estado de Quintana Roo, plasmando cuáles son los actos y omisiones que ameritan dicha sanción en las treinta fracciones del artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Es de observarse que el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos³⁶ se denomina “Responsabilidades administrativas”, mismo que inicia con la definición del ámbito personal de validez del ordenamiento, para enseguida establecer en el artículo 47 el Código de Conducta Ético en el servidor público, con el catálogo de las obligaciones para todos los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, cristalizándose de esta forma a nivel instrumental algunos de los enunciados de la traducción del término legalidad.

Para sustentar lo anterior, se considera pertinente citar la tesis³⁷ 1.40.A.220, formulada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo IX, página 872, enero 1999, y la cual dice:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ARTÍCULO 47, DEBIDA INTERPRETACIÓN DEL.- Al efecto, el dispositivo en cita es uno de los que integran el capítulo denominado: “Sujetos y obligaciones del servidor público” de la ley aludida; si bien en dicho precepto no se reglamenta expresamente que el resultado positivo de un análisis toxicológico, practicado a un servidor público debe sancionarse, es relevante hacer énfasis en que el artículo invocado es enunciativo y no limitativo de las obligaciones a que está sujeto, por lo que si ejerce su función en contravención

³⁶ En la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Título Primero, artículo 8º quedan plasmadas las obligaciones que deben observar los servidores públicos.

³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 45.

a dichas obligaciones no es necesario que la conducta irregular del servidor se encuentre tipificada en forma específica, es suficiente establecer que no se ajusta a los supuestos exigidos para examinar la responsabilidad que la acción u omisión pueda ocasionar. Amparo directo 5274/96 Miguel Ángel Uribe Alvarado. 12 de febrero de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

El jurista LUIS HUMBERTO DELGADILLO GUTIÉRREZ³⁸ menciona que: la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal.

Dicha afirmación es demostrada con la revisión de la bibliografía mexicana que realizó el mencionado jurista, al destacar que: “los tratados de Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, sólo se limitan a enunciarla al tratar la relación jerárquica sin entrar en mayor análisis, así como también con un enfoque laboral, en la parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores del Estado (Función Pública). Por su parte Raúl F. Cárdenas enfoca su excelente obra Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, básicamente a las responsabilidades política y penal. Destaca la obra de Gabriel Ortiz Reyes, *El Control y la Disciplina en la Administración Pública Federal*, en la que realiza un valioso análisis de esta responsabilidad. También se han hecho importantes publicaciones sobre la materia por el Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto

³⁸ Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*: P. 45.

disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral”³⁹.

Por lo tanto, “el resultado objetivo en el ámbito jurídico, es que en la legislación previa a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no se encontraba sistematización del régimen de responsabilidades administrativas, encontrándose éste instrumentalmente disperso, y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso”⁴⁰. “En realidad, cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios se hace referencia de manera preferente a las sanciones políticas o de carácter penal, en virtud de que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímolos, además de que abarcan a todos los que prestan sus servicios a los entes públicos, no sólo a las dependencias directas, sino también a los organismos públicos descentralizados, e inclusive en algunos supuestos se aplican también a los directivos o empleados de las empresas de carácter público”⁴¹.

Es de observarse que el paso fundamental para su desarrollo se dio con las reformas constitucionales y legales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública, criterio que la Suprema Corte Justicia de la Nación expresó en la tesis publicada en el Semanario Judicial de octubre de 2002, página 473, que a la letra dice:

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.- Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad si se toma en cuenta

³⁹ Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*: P. 45.

⁴⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *apud* Enrique del Val, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 46.

⁴¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *apud* Héctor Fix-Zamudio, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 46.

que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Es necesario hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, no solamente debe comprender el aspecto disciplinario sino también incluir la reparación del daño que se hubiere causado al Estado, *“que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos”*⁴².

Como se ha mencionado, a nivel federal los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos en general, que de acuerdo con el artículo 108 constitucional y 2° de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comprende a los “...representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo,

⁴² Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*: P. 47.

cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal...”

Para el caso del Estado de Quintana Roo, los sujetos de la responsabilidad administrativa son los mencionados en el artículo 2° de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, que comprenden a “...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Municipal, en sus Entidades, en el Instituto Electoral de Quintana Roo, en el Tribunal Electoral de Quintana Roo y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado...”

2.3. Responsabilidad Penal.

Como menciona CANO OCAMPO⁴³: si la responsabilidad jurídica en general nace del incumplimiento de obligaciones, la correspondiente a la relación jurídica penal nace de la comisión de una conducta típica que reúna además todas las características que integran al delito y que sea atribuible y reprochable al sujeto activo. Esta responsabilidad es exigible al servidor público, tratándose así de cumplir con el principio de igualdad jurídica: “todos somos iguales ante la ley”.

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

⁴³ Cano de Ocampo, Guadalupe. *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000. P. 57.

Los delitos de referencia son:

1. Ejercicio indebido de servicio público,
2. Abuso de autoridad,
3. Coalición indebida 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.

En lo que al Estado de Quintana Roo se refiere, el artículo 160, fracción II, establece que la Ley Penal perseguirá y sancionará la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público; dichos delitos contemplados en el Código Penal Federal, también se encuentran establecidos en la Sección Cuarta denominada “Delitos Contra el Estado” del Código Penal del Estado de Quintana Roo.

Como es sabido, para los delitos antes mencionados “se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar. En materia penal existe la protección constitucional (anteriormente denominada fuero, aunque de acuerdo con nuestra Constitución Federal solamente puede existir el fuero de guerra), que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en los párrafos primero y quinto del artículo 111 constitucional, cuando cometan delitos durante el tiempo de su encargo”⁴⁴.

⁴⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 31.

Por tanto, como menciona el jurista LUIS H. DELGADILLO GUTIÉRREZ⁴⁵: esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía, y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados; autorización denominada Declaración de Procedencia.

Enseguida se enuncian las personas que gozan de esta protección constitucional a nivel federal que conforme al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son: "...los Diputados y Senadores del 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 de la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral..."

A nivel estatal gozan de esta protección por la comisión de delitos federales: "...los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales..."⁴⁶, sólo que para estos casos, la declaración de procedencia será enviada a las legislaturas locales correspondientes, por razón de su soberanía, para que resuelvan lo conducente.

Una excepción a la regla es cuando se trata de fincar responsabilidad penal al Presidente de la República, pues únicamente podrá acusarse ante la Cámara de Senadores en los términos del Juicio Político establecido en el artículo 110 de la Constitución, la cual resolverá con base a la legislación penal aplicable⁴⁷.

⁴⁵ Delgadillo Gutiérrez, *op. cit.*: P. 31-32.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 111, párrafo quinto.

⁴⁷ Vid. *Infra*: Artículo 111 párrafo cuarto de la C.P.E.U.M.

El proceso a seguir en la declaración de procedencia es semejante al correspondiente para el Juicio Político en su etapa ante la Cámara de Diputados, pues así lo establece el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Por lo que la Sección Instructora, compuesta por cuatro diputados de cada una de las Comisiones de la Cámara, en los términos del artículo 11 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, procurará establecer:

- a) La subsistencia del fuero constitucional;
- b) La existencia del delito, y
- c) La probable responsabilidad del inculpado.

La Sección Instructora deberá rendir su dictamen, dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, y en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión, con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante, o Ministerio Público, en su caso; se les concederá la palabra a las partes para que formulen sus alegatos, y después de que lo hagan se les retirará del recinto para proceder a la discusión y votación correspondiente. En caso de resolverse la procedencia en contra del inculpado, quedará inmediatamente separado de su cargo, empleo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. Si se resuelve en sentido negativo no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

En el caso del Estado de Quintana Roo, el artículo 27 de la Ley Estatal de Responsabilidades señala que será la Legislatura la que conozca de la misma.

Como se ha visto a lo largo de este apartado, al haber incorporado en la Constitución Federal y en el Código la regulación de la responsabilidad penal de los servidores públicos, se aclararon “las imprecisiones que habían existido en la materia, sobre todo respecto a la diferenciación entre los ilícitos oficiales y los delitos comunes que

dan lugar a la responsabilidad penal, quedando claramente delimitadas las responsabilidades políticas y administrativas”⁴⁸.

2.4. Responsabilidad Civil.

Para ORTIZ SOLTERO⁴⁹ la responsabilidad civil, aplicada al servidor público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos.

Aun cuando en la exposición de motivos de las reformas al Título Cuarto de la Constitución Federal, se hace mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 109 no se define la responsabilidad civil; únicamente en el artículo 111 en su párrafo octavo se menciona esta responsabilidad, la cual, según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, y deberá exigirse mediante demanda. El párrafo de referencia literalmente dispone que “En demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.

Para DELGADILLO GUTIÉRREZ⁵⁰ la justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que “nadie tiene derecho de 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

⁴⁸ Ídem. P. 33.

⁴⁹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, 2004, Porrúa, P.280.

⁵⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 34.

privada, limitada sólo en los casos previstos en ella y con las modalidades que dicte el interés público. Acorde con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor público cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Es decir, que este tipo de responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado, ya que como queda claro, los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones actúan a nombre y representación del Estado y no como particulares, por lo tanto los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público para que responda por ellos. “El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima ya que los particulares no tienen por qué soportarla”⁵¹.

Ahora bien, el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, en vigor a partir del uno de junio del año dos mil, señala que: “El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos”. De dicho precepto se desprende que el Estado exclusivamente responde de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, “cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se

⁵¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, 2º Curso, México, Limusa, 1989, P. 167.

desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado”⁵².

Pero también dicho Código establece que el Estado puede exigir al servidor público, le devuelva lo que éste pagó por los daños causado por aquél, tal y como se asienta en su artículo 1928, que a la letra dice: “El que paga los daños y perjuicios causados por sus sirvientes, empleados, funcionarios y operarios, puede repetir de ellos lo que hubiere pagado”.

Dado que la responsabilidad civil sólo se rige por las disposiciones del Código de la materia y éste determina que son los funcionarios y empleados públicos los directos responsables, puesto que la responsabilidad solidaria a cargo del Estado sólo se genera por la comisión de ilícitos dolosos de ellos y es subsidiaria en todos los demás casos, es de concluirse que “en nuestro sistema jurídico la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se puede generar entre particulares, no entre el Estado y sus empleados”⁵³.

Por otra parte, “es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos pueden causar daños y perjuicios al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo, y se regula por las leyes y procedimientos administrativos”⁵⁴. “La idea de responsabilidad por los daños causados a otros aparece como una constante en el derecho. Se presenta con carácter, enfoques y regulaciones diversas en sus distintas ramas. Puede así hablarse de responsabilidades variadas según que la conducta se analice con el criterio de una u otra disciplina jurídica”⁵⁵.

Asimismo, en el artículo 33 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente a partir del 14 de marzo de 2002, se contempla

⁵² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 35.

⁵³ Ídem. p. 36.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *apud* Manuel Borja Martínez, “*El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 36.

que cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y ésta haya causado daños o perjuicios a los particulares, éstos podrán acudir ante la Secretaría o el contralor interno respectivo para que elaboren el dictamen correspondiente que comunicarán a la dependencia o entidad en la que el infractor se encuentre adscrito, para que éstas, si así lo determinan, reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación de los daños y perjuicios en cantidad líquida y ordene su pago, sin necesidad de que acudan a la instancia judicial o a cualquier otra.

Del precepto antes señalado se dilucida que dicha responsabilidad civil se origina por hechos, actos u omisiones realizados por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que ocasionen daños a los particulares; en este contexto se tiene que "... cuando el afectado es el Estado, entendemos que con el monto de dicha sanción se cubren los daños y perjuicios causados; sin embargo, cuando el afectado por la conducta ilícita del servidor público es un particular, el mérito de la sanción no se puede aplicar al pago de los daños y perjuicios causados, pues se contempla como responsabilidad civil del servidor público"⁵⁶.

De acuerdo con el Doctor LUIS H. DELGADILLO GUTIÉRREZ, este tipo de responsabilidad, se integra con los siguientes elementos:

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

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en los términos del artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, ya que si el daño

⁵⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *apud* José Luis Soberanes Fernández, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 37.

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

Por lo tanto “sobra decir que si la actuación no se realiza en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, ésta (la responsabilidad) cae de lleno en los supuestos del derecho común, pero si el daño al tercero ha sido causado por el funcionario en ejercicio de sus atribuciones, entonces habrá que proceder de modo análogo al señalado por el Estado, esto es, sólo en ausencia de disposiciones expresas contenidas en el derecho administrativo cabrá la aplicación del derecho común”⁵⁷.

Puesto que “en ambos casos el responsable directo resulta ser la persona física, sólo que si el sujeto actuó en ejercicio de funciones públicas, el afectado tendrá a su favor un responsable solidario si la actuación fue dolosa, o uno subsidiario, que es el Estado, en el supuesto de que la actuación ilícita no se hubiera realizado con ese carácter”⁵⁸, pero si se trata de una conducta personal de éstos, sin que esté vinculada directa o indirectamente con la función o servicio de que se trate, se entiende que la responsabilidad personal le atañe únicamente a éstos, sin que exista la posibilidad de que se extienda a la Administración Pública.

En cuanto “al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece u omisa de lo que ordena, independientemente de que haya sido dolosa o culposa. Es más, el Código Civil para el Distrito Federal sólo hace referencia a la ilicitud de la actuación cuando se trata de hechos dolosos, de tal suerte que en este caso nos encontramos una responsabilidad objetiva, puesto que basta que se produzca el daño para que se genere la responsabilidad en general, la cual será calificada como solidaria o subsidiaria, según el caso”⁵⁹.

⁵⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *apud* Manuel Borja Martínez, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 38.

⁵⁸ *Ídem*, P. 38.

⁵⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 38-39.

Respecto “al daño, como elemento objetivo esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, ya que el artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal lo identifica como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación y el 1916 del mismo ordenamiento establece que el daño moral es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Señala además, que se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas”⁶⁰.

Considera ESQUERRA PORTOCARRERO⁶¹ que el daño debe contener los siguientes elementos: “a) Que el daño sea cierto, lo que implica que deba de existir la evidencia de haberse producido y no que pueda ser eventual, posible o hipotético. La certeza del daño puede ser presente o futura. En el primer caso significa que se haya producido al momento de ejercerse la acción indemnizatoria; en el segundo «lo que constituye la certidumbre del daño, más que su realización misma, es el hecho de haberse producido las circunstancias que lo determinan». b) Que el daño sea personal del demandante. Lo cual implica que sólo la persona que ha sufrido el daño puede exigir su reparación”.

Para finalizar, el nexo causal implica que el daño producido sea necesariamente consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, porque si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad como la culpa inexcusable de la víctima, el hecho de un tercero, el caso fortuito o la fuerza mayor, simplemente la responsabilidad no se produce.

Cabe destacar que “lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de la reforma a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código

⁶⁰ Ídem. p. 39.

⁶¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez *apud* Esquerra Portocarrero, *El sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005, P. 39.

Civil para el Distrito Federal, así como la inclusión del artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores”⁶².

Por tanto, se concluye que la responsabilidad civil de los servidores públicos exclusivamente se genera respecto de los particulares, por los daños que aquéllos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por lo que “para que una responsabilidad pueda ser denominada “civil”, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca”⁶³.

Hasta aquí han quedado explicados cada uno de los tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos. En el siguiente capítulo se analizará el artículo 161 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo, con el fin de demostrar la importancia de que los tipos de responsabilidad antes mencionados estén bien delimitados y precisados en sus plazos de prescripción.

⁶² Ídem. p. 40.

⁶³ Ídem.

CAPÍTULO TERCERO
LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD OFICIAL, CONFORME AL
ARTÍCULO 161 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y
SOBERANO DE QUINTANA ROO

Partiendo de la idea de que “el estado de derecho está estrechamente vinculado al desarrollo político de las naciones y es la respuesta más directa y rotunda a la arbitrariedad y al Estado Absoluto”⁶⁴, como resultado de las diversas luchas que se han gestado a través de la historia, en la búsqueda de la democracia y del predominio de la soberanía popular; culminando en la institución de una Constitución que delimitó el ejercicio del poder, es de apreciarse que el Estado se ha ido transformando desde un régimen despótico hasta el actual Estado Constitucional de Derecho.

Por tanto, la base del Estado Constitucional de Derecho se encuentra en el principio de la supremacía constitucional de la cual emanan los demás ordenamientos legales, entendiéndose que el gobierno en el estado actual está sujeto y delimitado por la norma suprema y no por la libre voluntad de los hombres, razón por la cual la administración pública queda sujeta a la Constitución, predeterminándose y delimitándose por ésta, en consecuencia su actuar queda determinado por aquélla y por los demás ordenamientos legales que de ella emanen.

Ahora bien, el Estado Constitucional de Derecho “tiene como fin principal otorgar certeza y seguridad jurídicas para que se despliegue la libertad individual en busca de sus propios fines”⁶⁵ y en consecuencia los de la sociedad; sin embargo, “para que la seguridad jurídica se alcance es necesario que los órganos del Estado actúen exclusivamente con arreglo a las normas jurídicas que fijan el círculo de sus competencias”⁶⁶. En otras palabras, “el estado no sólo ha de actuar *contra legem*,

⁶⁴ Juárez Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, 2da. ed., México, Porrúa, 2004, P. 15.

⁶⁵ Ídem, P. 17

⁶⁶ Ídem.

sino que además únicamente debe actuar *secundum legem*, es decir, con arreglo a normas previas, generales, claras y precisas⁶⁷.

En tal tesitura, el Estado Constitucional de Derecho “tiende a conseguir la regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas aquellas medidas encaminadas a la limitación y racionalización del poder y sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho⁶⁸. Por tanto, es de reconocerse que dicho estado se encuentra afianzado en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el cual hace las veces de “un freno a la extralimitación o a la omisión en sus actividades o funciones⁶⁹”.

De lo anterior, se reviste la importancia de tener un sistema de responsabilidades eficaz, ya que éste le da plenitud al Estado Constitucional de Derecho y el Estado a su vez “hace posible el establecimiento de un sistema de responsabilidades de los servidores públicos al sustentarlo en los principios⁷⁰ de distribución y de organización como consecuencia de la libertad que se consagra en la Constitución.

Como se ha planteado en líneas anteriores, el actuar del Estado lo dicta su Constitución y la legislación que de ésta emane, razón por la cual debe existir congruencia, claridad y precisión en el contenido de la norma fundamental, ya que al ser la norma primigenia de la que nace la legislación secundaria, no debe dar cabida a las imprecisiones, pues de lo contrario el actuar de la administración pública, será inadecuado, cayendo en contradicciones.

Partiendo de las consideraciones antes señaladas, el artículo 160 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo establece que la ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva. De dicho artículo se pueden hacer las puntualizaciones siguientes:

⁶⁷ Juárez Mejía, *op. cit.*: P. 17

⁶⁸ Ídem.

⁶⁹ Ídem, P. 19.

⁷⁰ Ídem, P. 20.

- La existencia de la responsabilidad de todo servidor público por sus actos u omisiones, y
- Que la ley podrá configurar diversas clases de responsabilidad oficial; de naturaleza política, de naturaleza penal, de naturaleza civil y de naturaleza administrativa, determinando para cada una los mecanismos para hacerlas valer.

De lo anterior, es claro que la Constitución Estatal está confiriendo a la norma secundaria la facultad para determinar la responsabilidad de los servidores públicos, los tipos y mecanismos para hacerla efectiva, esto es válido, atendiendo a la jerarquía de las leyes, que al respecto García Maynez establece: “Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez”⁷¹.

Luego entonces “toda norma constituye, relativamente a la condicionante de que deriva, un acto de aplicación. El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un papel doble: en relación con los que le están subordinados, tiene carácter normativo; en relación con los supraordinados, es acto de aplicación. Todas las normas (generales o individualizadas, abstractas o concretas), poseen dos caras”⁷².

Para efecto de que sean más claras las puntualizaciones antes transcritas, se tiene que el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

1. Normas constitucionales.
2. Normas ordinarias.
3. Normas reglamentarias.
4. Normas individualizadas.

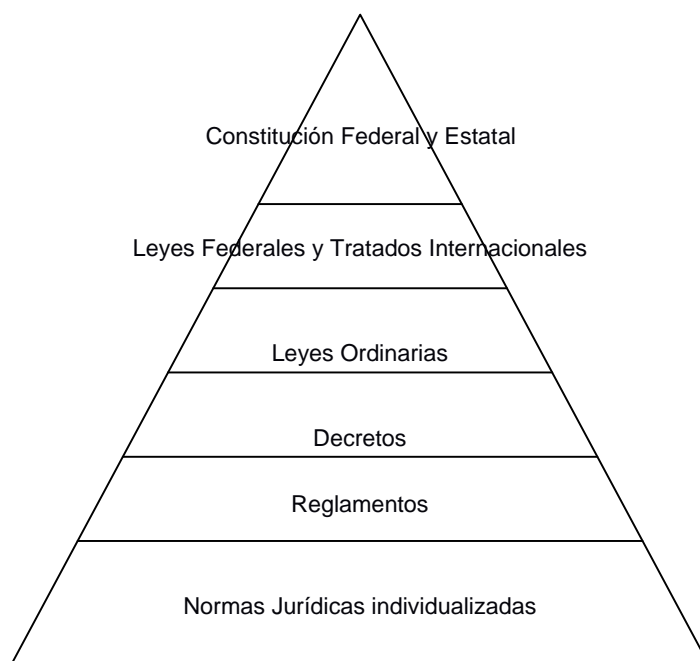
⁷¹ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 2003, P. 83.

⁷² Ídem.

Tanto los preceptos constitucionales como los ordinarios y reglamentarios son normas de carácter general; las individualizadas, en cambio, se refieren a situaciones jurídicas concretas. Entonces las leyes ordinarias representan un acto de aplicación de preceptos Constitucionales. De manera análoga, las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, y las individualizadas por normas de índole general. Esto se traduce en lo que el precepto fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano formula claramente el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados” (Principio de la supremacía de la Constitución).

El precepto anterior revela que los dos grados superiores de la jerarquía normativa están integrados, en nuestro derecho (ver figura):

1. Por la Constitución Federal.
2. Por las leyes federales y los tratados internacionales.



Lo anterior también se cristaliza en las constituciones estatales, tan es así que la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, establece claramente en su artículo 7º que la Constitución Federal y ella son la Ley Suprema del Estado; que los ordenamientos emanados de éstas conformarán la estructura jurídica del Estado. Asimismo, contempla en su texto que la regulación de la vida de la comunidad será de la forma establecida en las leyes respectivas.

Es evidente de acuerdo a lo antes señalado, la validez de que la Constitución Estatal confiera a la ley secundaria la facultad para determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, sin que esto signifique que dicha ley estará por encima del precepto constitucional. Pero ¿Qué sucedería si el sistema legal no es concordante?, ¿Existe algún medio legal que proteja la supremacía de la Constitución? ¿Acaso una ley puede estar por encima de ella? En efecto, ninguna ley puede estar por encima de la Constitución, si esto sucede, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la procedencia del amparo indirecto en la fracción VII del artículo 107, cuyo texto expresa:

*“...VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, **contra leyes o contra actos de autoridades administrativas**,...”*. En la misma tesitura la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 114 fracción I menciona que se podrá interponer una demanda de amparo que se pedirá ante el juez de Distrito (Amparo Indirecto) en el siguiente tenor: *“El amparo se pedirá ante el juez de Distrito: I.- **Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, ...**”* estableciendo con dichos preceptos un mecanismo legal de defensa en los casos en que las leyes contravengan a la Constitución.

Una vez que se cuenta con un panorama de lo que es la supremacía constitucional, de la relación jerárquica que debe guardar el sistema normativo mexicano y del mecanismo legal para la impugnación de leyes inconstitucionales, se procede en seguida al análisis del precepto constitucional estatal, que se refiere a la prescripción de la responsabilidad oficial.

Para este análisis se iniciará con las diversas acepciones de la palabra “prescripción”. Al respecto “el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española al referirse al término “prescripción” alude a la acción o efecto de prescribir. A su vez, éste último engloba una serie de acepciones, de entre las cuales se destacan las siguientes: 1) extinguirse un derecho, una acción o una responsabilidad; 2) adquirir un derecho real o extinguir un derecho, una acción o una responsabilidad; 3) concluir o extinguirse una carga, obligación o deuda por el transcurso del tiempo”⁷³.

Por su parte, el Código Civil del Estado de Quintana Roo en su artículo 2451 establece que: la “prescripción es un medio de liberarse de obligaciones mediante el transcurso de cierto tiempo”.

Asimismo, el criterio jurisprudencial del Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis número 1.40.A.253. publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena Época, Tomo IX, Página 8797, enero 1999, establece la diferenciación entre caducidad y prescripción, mencionando que caducidad es la pérdida **de la facultad para resolver** de la autoridad y la prescripción es la pérdida **de la facultad de la autoridad de iniciar** el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.

En este orden de ideas se afirma que la prescripción de la responsabilidad administrativa es la pérdida de la facultad de la autoridad competente para incoar el procedimiento administrativo disciplinario y sancionar a los servidores públicos que

⁷³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2004, P. 2973.

hayan incurrido en responsabilidad, ya que ésta se encuentra sujeta a un plazo y en caso de que no se ejerza en el tiempo que la ley prevé, se extinguirá dicha potestad. El plazo antes referido es el que se analizará enseguida.

Partiendo de lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo se tiene que el plazo de prescripción de la responsabilidad oficial es de un año contado a partir de la separación del cargo, pues dicho precepto es del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 161. La responsabilidad oficial sólo podrá exigirse durante el tiempo que el funcionario o empleado desempeñe el encargo, y hasta un año después.” Se resalta el concepto de responsabilidad oficial, misma que abarca la responsabilidad política, administrativa, penal y civil, como se puntualizó en el Capítulo Segundo.

Por lo tanto, es claro que la responsabilidad administrativa (inmersa en la responsabilidad oficial) conforme a lo previsto en la Constitución, prescribirá en un año después de la separación del servidor público del encargo, así como todos y cada uno de los demás tipos de responsabilidades, situación que como menciona CANO OCAMPO, se presta a confusión por no determinar con claridad cada uno de los tipos de responsabilidad y sus respectivos plazos de prescripción. Ahora bien, por lo que respecta al fincamiento de la responsabilidad, es de observarse que ésta se da en dos hipótesis:

- Durante la permanencia en el encargo.
- Hasta un año posterior a la separación del cargo.

3.1. Fincamiento de la responsabilidad durante la permanencia en el cargo.

Como ya quedó establecido, los sujetos de la responsabilidad administrativa son los servidores públicos que, al incumplir alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de

Quintana Roo, estarán sujetos al fincamiento de la responsabilidad; misma que podrá exigirse durante el tiempo que el funcionario desempeñe el encargo.

Es decir que el fincamiento de la responsabilidad por un acto u omisión en que haya incurrido el servidor público el primer día de toma de posesión del encargo o comisión, podrá ser exigible desde ese momento, así como diez años después si durase ese tiempo en el cargo, inclusive un año después de separarse del encargo, como se verá mas adelante. Esta situación lleva inmersa la posibilidad de que se le finque al servidor público la responsabilidad, sólo por el simple hecho de permanecer en el cargo, independientemente del tiempo que haya transcurrido desde que incurrió en la responsabilidad administrativa y de que su conducta sea grave o no.

Para mayor claridad y para ejemplificar este supuesto, se plantean los casos hipotéticos siguientes:

Caso 1: Conducta que no ocasiona daño o perjuicio patrimonial.

Juan Pérez es un servidor público que labora en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado, desde el uno de marzo del año dos mil cuatro, desempeñando el cargo de registrador, y el día quince de junio del año dos mil cuatro, al estar desempeñando sus funciones y realizar la inscripción de un embargo trabado sobre el inmueble del C. Federico Osnaya Chávez con motivo de un Juicio Ejecutivo Mercantil por error realizó la inscripción en la escritura pública del inmueble del C. Florentino Miranda Argüelles, por lo que al darse cuenta de su equivocación procedió a realizar posteriormente la inscripción en la escritura pública del inmueble propiedad del C. Federico Osnaya Chávez, dejando la anotación realizada en la escritura pública del inmueble propiedad del C. Florentino Miranda Argüelles, en los términos realizados y omitiendo informar a su jefe de tal circunstancia; es el caso que en diciembre del año dos mil siete, el C. Florentino Miranda Argüelles, acudió al Registro Público de la Propiedad y del Comercio a solicitar una constancia de libertad de gravamen, sin embargo se le informó de la existencia de un gravamen sobre su

propiedad, por lo que al realizar las indagaciones correspondientes se percató que en realidad el embargo no era respecto de su propiedad, sino de la propiedad de otra persona y que por error el registrador había realizado el registro en la escritura de su propiedad. Por lo que ante tal circunstancia decidió interponer una queja en contra del C. Juan Pérez.

Por lo que al recibirse dicha queja en la Oficialía de Partes de la Secretaría de la Contraloría, autoridad competente en la materia, se canaliza a la Dirección Jurídica para que se proceda a realizar las investigaciones pertinentes para el deslinde de responsabilidades. Una vez realizada la investigación se determinó la existencia de los elementos constitutivos para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, por lo que acuerda iniciar el procedimiento administrativo disciplinario el día ocho de enero del año dos mil ocho. Razón por la cual se procede a notificar mediante citatorio a Juan Pérez que se ha iniciado un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, informándole lo siguiente:

1. Que podrá ser acompañado de una persona de su entera confianza que lo asista.
2. La responsabilidad que se le imputa.
3. Lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
4. Su derecho para ofrecer pruebas y alegatos en la citada audiencia.

Asimismo, se cita a la celebración de la audiencia, a un representante del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Llegada la fecha de la audiencia, Juan Pérez se presenta sin estar asistido y ofrece las pruebas y alegatos que a su derecho corresponde. Una vez desahogadas las probanzas, dentro de los treinta días hábiles siguientes la Secretaría de la Contraloría resuelve sobre la existencia de la responsabilidad al no desempeñar sus funciones con la máxima diligencia, imponiéndole al infractor la sanción consistente en una amonestación pública prevista en el artículo 57 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Procediendo a notificársele la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante del

Registro Público de la Propiedad y del Comercio y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Caso 2: Conducta que implica la obtención de un lucro o beneficio económico.

Margarito de los Santos es un servidor público que labora en la Secretaría de Agricultura del Gobierno del Estado, desde el quince de mayo del año dos mil seis, desempeñando el cargo de Jefe del Departamento de Programas Federales, teniendo dentro de sus funciones la entrega de apoyos económicos a los campesinos de las diversas comunidades del Estado, inscritos en los programas federales. Es el caso que el dos de julio de dos mil siete acudió a la población de Benito Juárez a entregar los apoyos económicos a los cincuenta campesinos de esa localidad, que consistían en cantidades de tres a cinco mil pesos, sin embargo, aprovechando la escasa instrucción escolar de los beneficiarios, al ir firmando cada uno la nómina correspondiente, les informaba que de la cantidad que aparecía en la misma, les descontaría la cantidad de quinientos pesos debido a que servirían para gastos de trámites para gestionar más apoyos económicos, por lo que después de efectuar los pagos se quedó con la cantidad de veinticinco mil pesos. Pasados seis meses sin que los campesinos recibieran nuevamente un apoyo económico, deciden acudir a las oficinas de la Secretaría de Agricultura, en donde se entrevistan con el Director de Agricultura, Jefe inmediato del C. Margarito de los Santos, a quien le informan del descuento efectuado seis meses atrás en los apoyos económicos recibidos, por lo que les comunica que dicho descuento es irregular y les aconseja interponer una denuncia en contra del C. Margarito de los Santos ante la autoridad competente. Procediendo los campesinos a interponer dicha denuncia.

Por lo que al recibirse dicha denuncia en la Oficialía de Partes de la Secretaría de la Contraloría, se canaliza a la Dirección Jurídica para que se proceda a realizar las investigaciones pertinentes para el deslinde de responsabilidades. Una vez realizada la investigación se determinó la existencia de los elementos constitutivos para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, por lo que acuerda iniciar el

procedimiento administrativo disciplinario el día cuatro de marzo del año dos mil ocho. Razón por la cual se procede a notificar mediante citatorio a Margarito de los Santos que se ha iniciado un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, informándole lo siguiente:

1. Que podrá ser acompañado de una persona de su entera confianza que lo asista.
2. La responsabilidad que se le imputa.
3. Lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
4. Su derecho para ofrecer pruebas y alegatos en la citada audiencia.

Asimismo, se cita a la celebración de la audiencia, a un representante de la Secretaría de Agricultura.

Llegada la fecha de la audiencia, Margarito de los Santos se presenta con su abogado y ofrece las pruebas y alegatos que a su derecho corresponde. Una vez desahogadas las probanzas, dentro de los treinta días hábiles siguientes la Secretaría de la Contraloría resuelve sobre la existencia de la responsabilidad, determinando que el Sr. Margarito de los Santos obtuvo un lucro o beneficio económico por la cantidad de veinticinco mil pesos, imponiéndole la sanción consistente en la destitución de su cargo y una sanción económica, previstas en el artículo 57 fracciones IV y V de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Procediendo a notificársele la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la Secretaría de Agricultura de Gobierno del Estado y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Como se demuestra con estos dos casos hipotéticos, el fincamiento de la responsabilidad administrativa al servidor público durante la permanencia del encargo, no tiene mayor dificultad; sin embargo, es de apreciarse que no existe equidad en dicho precepto, ya que establece el fincamiento de la responsabilidad en razón de la permanencia del cargo, sin tomar en consideración el tiempo transcurrido a partir de la comisión de las irregularidades, lo que en el primer caso expuesto permitió que al servidor público se le instaure el procedimiento administrativo

disciplinario después de tres años y seis meses de cometida la conducta irregular, y se le sancione, no obstante que no fue grave, toda vez que no obtuvo lucro alguno, ni causó daño ni perjuicio al erario público.

3.2. Fincamiento de la responsabilidad dentro del término de un año posterior a la separación del cargo.

Partiendo del supuesto de que conforme a la Constitución el fincamiento de la responsabilidad administrativa únicamente puede ser exigible hasta un año después, de que el servidor público se separe de su encargo, es notorio que éste podría evadir dicha responsabilidad, con el solo hecho de haber transcurrido el plazo estipulado, por lo que se considera que dicho plazo debería estipularse atendiendo a la gravedad de la conducta y de la cuantía del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado y no en razón de la conclusión del encargo.

Para ejemplificar este supuesto, se presenta el siguiente caso hipotético:

Caso 1: Conducta grave:

Ángel Contreras es un servidor público que ingresó a laborar en la Secretaría de Finanzas Públicas del Gobierno del Estado, el tres de enero de dos mil cuatro, con el cargo de cajero, teniendo dentro de sus funciones el cobro de diversos impuestos, entre ellos el relativo al hospedaje, por lo que después de dos años de desempeñar ese cargo y conocer el proceso de registro de los ingresos, decide alterar algunos recibos con la finalidad de quedarse con una buena parte de los recursos económicos pagados por los contribuyentes, es así que en el periodo del uno de abril al 31 de mayo de dos mil seis alteró veintitrés recibos y como consecuencia de ello se quedó con la cantidad de seiscientos treinta mil quinientos pesos para su beneficio personal, causando un daño al erario público, por lo que estando consciente de ello y ante el temor de ser descubierto decide renunciar el quince de junio de dos mil seis. Sin embargo, en virtud de que los originales de los recibos

oficiales extendidos a los contribuyentes los elaboró por las cantidades que pagaron, éstos no se percataron de ninguna anomalía, igualmente dado que las copias de dichos recibos los elaboró por cantidades mínimas y por distintos conceptos, no se encontró ninguna irregularidad al contabilizar los ingresos recaudados. No es sino hasta el mes de mayo del año siguiente, es decir, dos mil siete, cuando uno de los contribuyentes, al acudir a realizar el pago correspondiente a ese año y exhibir el recibo expedido el año anterior, que se tuvo conocimiento de dichas anomalías, por lo que de inmediato el titular de dicha dependencia solicitó la realización de una auditoría, misma que fue efectuada por la Dirección de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Contraloría, la cual fue desarrollada del veinte de mayo al veinticinco de junio de dos mil siete, encontrándose las irregularidades cometidas por el C. Ángel Contreras, procediéndose a efectuar el informe y a integrar el expediente, el cual fue turnado a la Dirección Jurídica para el inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario, iniciándose el referido procedimiento el treinta de junio del mismo año. Razón por la cual se procede a notificar mediante citatorio a Ángel Contreras, que se ha iniciado un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, informándole lo siguiente:

1. Que podrá ser acompañado de una persona de su entera confianza que lo asista.
2. La responsabilidad que se le imputa.
3. Lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
4. Su derecho para ofrecer pruebas y alegatos en la citada audiencia.

Asimismo, se cita a la celebración de la audiencia, a un representante de la Secretaría de Finanzas Públicas del Gobierno del Estado.

Llegada la fecha de la audiencia, Ángel Contreras comparece con el abogado que le asiste, éste siendo conocedor de lo que establece el artículo 161 de la Constitución Estatal hace valer la prescripción, toda vez que ha transcurrido más de un año desde que su cliente se separó de su encargo. Ante esta situación la Secretaría de la Contraloría ¿Qué resolvería estrictamente conforme a derecho? Tomando en cuenta la supremacía constitucional, tendría que resolver a favor del servidor público, aun

sabiendo que con su conducta causó un daño al patrimonio estatal; de lo contrario, si la Secretaría de la Contraloría no resolviera a favor del servidor público, le deja abierta la posibilidad de impugnar la resolución mediante el recurso correspondiente, argumentando la inconstitucionalidad de la ley respecto al plazo de prescripción discordante con el la de la Constitución Estatal.

Del análisis antes realizado y como se demuestra con los casos hipotéticos, el fincamiento de la responsabilidad administrativa durante la permanencia en el encargo, no presenta problema en cuanto a la prescripción del plazo para fincarla, ya que ésta podrá efectuarse en cualquier momento, siempre y cuando el servidor público permanezca en el cargo, sin que tenga importancia que la conducta sea grave o no, situación que no va de acuerdo con los principios de equidad y justicia, puesto que un servidor público que observe una conducta irregular no grave, únicamente por el hecho de permanecer desempeñando el mismo cargo se le puede fincar la responsabilidad sin importar el tiempo que haya transcurrido desde que incurrió en la conducta irregular y otro que realice una conducta grave que cause un daño o perjuicio al patrimonio del Estado, sólo por separarse de su encargo después de un año ya no es posible sancionarlo, aunque no hayan transcurrido más de tres años desde la fecha en que incurrió en responsabilidad.

Así las cosas, respecto al fincamiento de la responsabilidad administrativa después de la separación del cargo, es claro que el término de un año para fincarla resulta corto si fuese el caso que la conducta irregular cometida por el servidor público es grave en razón de que causó un daño o perjuicio a la Hacienda Pública e incurrió en la misma en vísperas de la separación de su cargo; motivo por el cual se propone que el plazo de prescripción de dicha responsabilidad sea determinado por la cuantía del lucro obtenido o del daño o perjuicio ocasionado indebidamente, y no en razón de la conclusión del encargo, para que sea mas equitativo y justo, ya que como se ha señalado con antelación, de acuerdo al texto actual del artículo 161 de la Constitución, por una parte existe la posibilidad de que se sancione a un servidor público por una conducta irregular que no reviste gravedad, aún después de haber

transcurrido mas de tres años desde que cometió la conducta indebida; y por la otra que no sea posible sancionar a un servidor público que haya incurrido en una responsabilidad administrativa considerada como grave en virtud del monto del daño o perjuicio causado, dentro del plazo de tres años después de cometida la misma, solo por la circunstancia de haberse separado de su cargo en la administración pública.

Luego entonces, al reformarse el artículo 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, estableciendo el plazo de la prescripción hasta por tres años, en razón de la cuantía del lucro obtenido o del daño o perjuicio ocasionado, permitirá el fincamiento de la responsabilidad administrativa, de manera mas eficaz, equitativa y justa, evitándose que el servidor público por razón de tiempos y de la conclusión del encargo, evada su responsabilidad.

CAPÍTULO CUARTO

LA PRESCRIPCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CONFORME AL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

4.1. Los plazos de prescripción

Dado que la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa se encuentra sujeta a un plazo, y en caso de que no se ejerza en ese tiempo la ley declara extinguido su derecho. La extinción de esta facultad constituye la prescripción, regulada en el artículo 82 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, en dos fracciones que a la letra dice:

“Las autoridades competentes, para imponer las sanciones que esta ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:

I. Prescribirán en un año, si el lucro obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero; el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fue de carácter continuo; y

II. En los demás casos prescribirán en tres años. La prescripción se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable.

En todo momento la Secretaría de la Contraloría o el superior jerárquico podrán decretar la prescripción de oficio.”

Conforme lo dispuesto por la fracción I del artículo en comento, las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer sanciones prescriben en un año, en los siguientes supuestos:

- a) Si el lucro obtenido, o el daño o perjuicio causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, o
- b) Si la responsabilidad no fue estimable en dinero.

Disponiéndose, asimismo, que el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o en que ella cesó si se trata de infracción de carácter continuo.

Por tanto, tomando en consideración que la responsabilidad de un servidor público se configura en el momento en que no cumple con las obligaciones que le señala el artículo 47 de la propia ley, será entonces a partir del día siguiente cuando empiece a contar el plazo de prescripción de un año.

Para ejemplificar este supuesto, se plantean los siguientes casos hipotéticos:

Caso 1: (cuando la responsabilidad no es estimable en dinero)

Cornelio Bassán es un servidor público que labora en la Secretaría de Seguridad Penitenciaria del Gobierno del Estado, desde el uno de julio del año dos mil cinco, desempeñando el cargo de Custodio y es el caso que el día quince de septiembre del año dos mil cinco, incurrió en una conducta irregular consistente en que dicho servidor público se comportó de forma grosera, en el trato con sus compañeros de trabajo, faltándoles al respeto y hablándoles con insultos. Por tal motivo sus compañeros decidieron interponer una queja por el maltrato recibido. Por lo que al recibirse dicha queja en la Oficialía de partes de la Secretaría de la Contraloría, se canaliza a la Dirección Jurídica para que se proceda a realizar las investigaciones pertinentes para el deslinde de responsabilidades.

Una vez realizada la investigación se determinó la existencia de los elementos constitutivos para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, por lo que acuerda iniciar el procedimiento administrativo disciplinario el día doce de abril dos mil seis. Razón por la cual se procede a notificar mediante citatorio a Cornelio

Bassán que se ha iniciado un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, informándole lo siguiente:

1. Que podrá ser acompañado de una persona de su entera confianza que lo asista.
2. La responsabilidad que se le imputa.
3. Lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
4. Su derecho para ofrecer pruebas y alegatos en la citada audiencia.

Asimismo, se cita a la celebración de la audiencia a un representante de la Secretaría de Seguridad Penitenciaria.

Llegada la fecha de la audiencia, Cornelio Bassán se presenta con su abogado y ofrece las pruebas y alegatos que a su derecho corresponde. Una vez desahogadas las probanzas, dentro de los treinta días hábiles siguientes la Secretaría de la Contraloría resuelve sobre la existencia de la responsabilidad, imponiéndole al infractor la sanción consistente en una amonestación privada prevista en el artículo 57 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Procediendo a notificársele la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la Secretaría de Seguridad Penitenciaria y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Caso 2: (cuando el lucro obtenido y el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado).

Catalina Catzin es una servidora pública que labora en la Recaudadora de Tenencia Vehicular del Gobierno del Estado, que desde el dieciséis de mayo del año dos mil se encuentra desempeñando el cargo de Cajera y es el caso que el día ocho de febrero del año dos mil cinco, esta persona sustrajo de la caja la cantidad de cuatrocientos cincuenta pesos sin causa justificada y para su beneficio personal, cantidad que se reflejó como faltante en su corte de caja, hecha por la supervisora de cajeras, quien al no obtener una justificación de dicho faltante, dio vista de los hechos a la Secretaría de la Contraloría para el fincamiento de la responsabilidad.

Por lo que al recibirse dicho informe se lleva a cabo el análisis del mismo para verificar que se cuente con todos los elementos para el fincamiento de la responsabilidad. Del cual se concluye que existen todos los elementos para tal fin; iniciando el Procedimiento administrativo el cuatro de octubre del año dos mil cinco. Razón por la cual se procede a notificar mediante citatorio a Catalina Catzin que se ha iniciado un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, informándole lo siguiente:

1. Que podrá ser acompañada de una persona de su entera confianza que la asista.
2. La responsabilidad que se le imputa.
3. Lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
4. Su derecho para ofrecer pruebas y alegatos en la citada audiencia.

Asimismo, se cita a la celebración de la audiencia a un representante de la Recaudadora de Tenencia Vehicular.

Llegada la fecha de la audiencia, Catalina Catzin se presenta con su abogado y ofrece las pruebas y alegatos que a su derecho corresponde. Una vez desahogadas las probanzas, dentro de los treinta días hábiles siguientes la Secretaría de la Contraloría resuelve sobre la existencia de la responsabilidad, determinando que obtuvo un lucro y causó un daño a la Hacienda Pública Estatal por la cantidad de cuatrocientos cincuenta pesos, la cual no excede de los diez salarios mínimos diarios vigentes que establece la ley, imponiéndole a la infractora la sanción consistente en una suspensión de su cargo y de la remuneración correspondiente por un periodo de quince días naturales, prevista en el artículo 57 fracción III de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en virtud de que devolvió el recurso económico. Procediendo a notificársele la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante de la Recaudadora de Tenencia Vehicular y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Como se puede ver en estos ejemplos, el primero en el que la conducta infractora no es estimable en dinero y el segundo, en el que el monto del beneficio obtenido y el

daño ocasionado no excede de diez veces el salario mínimo y por lo tanto no son conductas graves, el plazo de un año para la prescripción es congruente y equitativo, pues dicho periodo establecido en la Ley es más que suficiente para que la autoridad administrativa instaure el procedimiento administrativo disciplinario y sancione a los servidores públicos, tal como aconteció en los supuestos que se analizan, en los cuales se inició el procedimiento siete y ocho meses, respectivamente, después de realizada la conducta infractora. Por lo cual, en los casos particulares, atendiendo al plazo señalado si los procedimientos se hubiesen iniciado el quince de octubre y el día nueve de febrero del año dos mil seis, respectivamente y los servidores públicos hubiesen hecho valer la excepción de prescripción, la autoridad competente no tendría más alternativa que decretar la prescripción, puesto que no inició el procedimiento dentro del plazo de un año que establece la ley.

En cuanto a la fracción II del citado artículo, se infiere que en los casos no contemplados en la fracción I los plazos de prescripción se ampliaron, cuando dice “en los demás casos prescribirán en tres años”, pues de la interpretación a contrario sensu del contenido de la fracción I se entiende que el plazo de prescripción será de tres años cuando el lucro obtenido, el daño o perjuicio exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, y éste deberá computarse respecto de cada hecho infractor, a partir de la fecha en que se cometió, o en que cesó, y de acuerdo con la cuantía del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado. Entonces se tiene que la diferencia en los plazos de prescripción es en razón de la gravedad de la infracción.

Para ejemplificar este supuesto, se plantea el siguiente caso hipotético:

Caso 3: (que exceda de diez veces el salario mínimo, es decir, “en los demás casos”).

Renato Soberanis es un servidor público que labora en el Instituto de Vivienda del Estado, desde el tres de marzo del año dos mil seis, desempeñando el cargo de Director de Obras y es el caso que el día veinte de agosto del año dos mil seis,

incurrió en una conducta irregular consistente en desvío de recursos por la cantidad de un millón quinientos mil pesos, (el lucro obtenido excede por mucho los diez salarios mínimos) para adquirir una residencia en la ciudad de Cancún a nombre de su hija Renata Soberanis, aprovechando que tenía a su disposición el manejo de recursos para la construcción de 500 casas de interés social, por lo que al realizarse una fiscalización del ejercicio de los recursos destinados para la construcción de dichas viviendas se detectó un faltante por la cantidad antes mencionada y toda vez que el servidor público no pudo justificar ni probar el destino de ese recurso, se turnó el asunto a la autoridad competente para el deslinde de responsabilidades. Por lo que al recibirse el informe en la Secretaría de la Contraloría, se canaliza a la Dirección Jurídica para que se proceda a realizar las investigaciones pertinentes. Una vez realizada la investigación se determinó la existencia de los elementos constitutivos para iniciar un procedimiento administrativo disciplinario, por lo que acordó el inicio del procedimiento administrativo disciplinario el ocho de febrero dos mil ocho. Razón por la cual se procede a notificar mediante citatorio a Renato Soberanis que se ha iniciado un procedimiento administrativo disciplinario en su contra, informándole lo siguiente:

1. Que podrá ser acompañado de una persona de su entera confianza que lo asista.
2. La responsabilidad que se le imputa.
3. Lugar, fecha y hora en que tendrá verificativo la audiencia de ley.
- 4.- Su derecho para ofrecer pruebas y alegatos en la citada audiencia.

Asimismo, se cita a la celebración de la audiencia, a un representante del Instituto de Vivienda.

Llegada la fecha de la audiencia, Renato Soberanis se presenta con su abogado y ofrece las pruebas y alegatos que a su derecho corresponde. Una vez desahogadas las probanzas, dentro de los treinta días hábiles siguientes la Secretaría de la Contraloría resuelve sobre la existencia de la responsabilidad, ya que el lucro obtenido excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, imponiéndole al infractor las sanciones consistentes en la destitución del cargo y la

inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público por cinco años, previstas en el artículo 57 fracciones IV y VI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. Procediendo a notificársele la resolución al interesado, a su jefe inmediato, al representante del Instituto de Vivienda y al superior jerárquico, dentro de las setenta y dos horas siguientes.

Como se puede ver en este ejemplo, no hubo mayor problema para incoar el procedimiento administrativo disciplinario y sancionar al servidor público, aun cuando se le inició el procedimiento después de un año y seis meses de cometida la conducta infractora, debido a que en este caso hipotético aún continua desempeñando el mismo cargo.

Ya habiendo realizado el análisis, del plazo de prescripción previsto en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y los plazos establecidos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, para destacar el riesgo de que aquellos servidores públicos a quienes se les inicie el procedimiento administrativo disciplinario, después de haber transcurrido más de un año de haberse separado del cargo no puedan ser sancionados o pudieran evadir la sanción, se puede mencionar que en un caso similar al que se acaba de describir, en cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, pero que el servidor público hubiese dejado el cargo el treinta de agosto del año dos mil seis, a pesar de que con su conducta irregular obtuvo un lucro y causó un daño al erario público que excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, y para estos casos la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado establece el plazo de prescripción en tres años, si en el procedimiento el servidor público hiciere valer la excepción de prescripción debido a que cuando se le inició el procedimiento ya había transcurrido más de un año de haberse separado del cargo, apegándonos a lo que establece la Constitución, no se le podría sancionar, en virtud que por motivo de la supremacía constitucional, no podrá aplicarse una ley inferior, aunque la Ley establezca un plazo mayor en beneficio del Estado.

4.2 La interrupción de la prescripción

La interrupción de la prescripción se contempla en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en la fracción II del artículo 82, al establecer que se interrumpirá por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable.

Sólo resta señalar entonces que conforme a lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, el plazo de prescripción se interrumpe “...por cada trámite que las autoridades realicen y le sea notificado al presunto responsable” lo que significa que el inicio de cualquier procedimiento regulado por este ordenamiento, siempre que sea notificado al servidor público, anulará el tiempo computado para reiniciar en cero el conteo cuando se dejó de actuar.

Las siguientes tesis jurisprudenciales se transcriben para dar mayor claridad respecto a los plazos de la prescripción y de interrupción de la misma:

“PRESCRIPCIÓN. CON EL FIN DE QUE ÉSTA NO SE CONFIGURE EN RELACIÓN CON LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES PARA DETERMINAR LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SUS TRABAJADORES, SE REQUIERE QUE SE LLEVEN A CABO TODOS LOS ACTOS CORRESPONDIENTES DENTRO DEL TÉRMINO PREVISTO POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- Este precepto legal dispone que prescriben en tres años las facultades de las autoridades para imponer las sanciones establecidas en la ley invocada. Asimismo, el artículo examinado establece dos momentos a partir de los cuales debe iniciar el cómputo de dicho término; el primero de ellos corre a partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en responsabilidad, y el segundo inicia a partir del día en que cese la conducta, si ésta es de carácter continuo; finalmente, el propio numeral señala que la prescripción se interrumpe con el inicio del procedimiento administrativo contemplado en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así pues, y con independencia de que se esté en presencia de cualquiera de los supuestos

enunciados, la autoridad debe practicar todas las diligencias pertinentes para definir la situación del servidor público, incluyendo su citación al procedimiento administrativo de responsabilidades, dentro del término de tres años que para tal efecto prevé el artículo 78, fracción II, del ordenamiento legal de que se trata, pues de no hacerlo de esa manera, sus facultades sancionatorias prescriben.

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Mayo de 2002, página 1262.”

“PRESCRIPCIÓN DE LAS FACULTADES DE LAS AUTORIDADES PARA IMPONER SANCIONES CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, VIGENTE EN 1990. CASO EN QUE LA RESPONSABILIDAD NO TIENE CARÁCTER CONTINUO.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 78 fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente en 1990, las facultades del Superior o de la Secretaría de Estado correspondiente para imponer sanciones, prescribían en tres meses si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excedía de diez veces al salario mínimo vigente en el Distrito Federal, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero, o en tres años en los demás casos, plazo que se computaba a partir del día siguiente en que hubiese cesado dicha responsabilidad si hubiere sido de carácter continuo; por tanto, si se sanciona a un servidor público por haber obtenido un beneficio de carácter económico, durante un determinado período, se debe tener como última fecha del acto origen de la responsabilidad, aquella en que obtuvo un beneficio estimable en dinero, o sea la última conducta que le fue imputada al servidor público, ya que el hecho de que no hubiere devuelto el supuesto beneficio obtenido, no significa que la responsabilidad que le fue fincada, sea de carácter continuo.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Primera Sala Regional Golfo-Centro. (Puebla), Año VIII. No. 93. Septiembre 1995, página 35.”

“PRESCRIPCIÓN PREVISTA POR EL ARTÍCULO 78 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. SE INTERRUMPE CUANDO SE CITA AL FUNCIONARIO A LA AUDIENCIA QUE

REFIERE EL NUMERAL 64 DE LA PROPIA LEY (LEGISLACIÓN VIGENTE AL 13 DE MARZO DE 2002).- Del precepto normativo de que se trata, se desprenden las hipótesis siguientes: a) Que las facultades de las autoridades administrativas para imponer las sanciones establecidas en el propio ordenamiento legal prescriben en un año, cuando el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y en los demás casos prescribirán en tres años (fracciones I y II); b) Que el plazo de prescripción se cuenta a partir del día siguiente a aquél en que se hubiese incurrido en la responsabilidad, o bien, a partir del momento en que hubiesen cesado los efectos de la conducta considerada como continua; y, c) Que en todos los casos la prescripción se interrumpe al dar inicio el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64 de la propia ley (último párrafo). Por su parte, la fracción II del último numeral invocado, dispone que la aplicación de sanciones administrativas se hará mediante el procedimiento que refiere en sus diversas fracciones, el que da inicio con la citación del presunto responsable a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputen, el lugar día y hora en que tendrá verificativo la audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, por sí o por medio de defensor (fracción I). De esa forma, el cómputo de la prescripción se interrumpe con la cita aludida, por ser el primer acto en que la autoridad da a conocer al particular la conducta que se le imputa y el inicio de un procedimiento de responsabilidades que puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa.

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Agosto de 2002, página 1347.”

Ahora bien, del análisis realizado en el Capítulo Tercero al artículo 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, es notoria la incongruencia en los plazos o términos señalados para la prescripción del fincamiento de la responsabilidad, en virtud de que la Constitución Estatal establece que puede realizarse durante la permanencia en el cargo y hasta un año después, y la Ley de Responsabilidades dentro del plazo de uno o tres años, dependiendo del

monto del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Estatal, empezando a contar el término a partir del día siguiente de la comisión de la conducta o a partir de la fecha en que cesó si fuese de carácter continuo, por lo que es evidente que se contraponen, pues mientras que la Constitución establece la prescripción en razón de la separación del cargo, la Ley establece ésta en relación al monto del beneficio, daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Estatal.

En este sentido queda claro que el espíritu de la Ley de Responsabilidades, es proteger el interés del Estado, ya que el interés personal de un servidor público, no puede estar por encima del interés estatal, sin embargo esta ley se encuentra subordinada y limitada a la Constitución, por lo que es necesario reformarla para evitar que se vulnere dicho interés estatal y queden sin sanción alguna los servidores públicos que incumplan sus obligaciones; realizando para tal efecto la unificación de criterios, es decir que en la Constitución se establezca que los plazos para el fincamiento de la responsabilidad administrativa también sean en relación a la cuantía del beneficio, daño o perjuicio causado al patrimonio del Estado.

CAPÍTULO QUINTO

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 161 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

5.1. Motivos para realizar la reforma.

5.1.1. Por técnica Legislativa.

El vocablo “técnica” proviene del griego *teknikée*, relativo al arte, conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o arte. Por su parte la palabra “Legislativa”, se refiere al derecho o potestad de hacer leyes, relativo a las normas en sentido amplio, a las leyes en conjunto. Es decir, la técnica legislativa es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas. Su objeto es el de mejorar la calidad de las leyes, es decir, es un conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.

La técnica legislativa ha superado su concepción originaria o arte de redactar bien los preceptos jurídicos; la incesante transformación social condiciona a los poderes públicos a la conformación de una nueva legislación, ya sea desde el punto de vista formal o material; asimismo, el proceso de creación de las normas debe lograr ciertos objetivos que permitan, al final, obtener una disposición que pueda considerarse correcta en cuanto a su forma y fondo.

“El interés por la misma refleja la preocupación que se tiene hoy por mejorar un mundo jurídico complejo en el que proliferan el número y especialización de sus fuentes normativas haciendo peligrar, entre otras cosas, el principio de seguridad jurídica. Es importante aplicar correctamente las reglas de la técnica legislativa al

elaborar las leyes ya que de éstas derivará no sólo su pronta aprobación, sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por los destinatarios”⁷⁴.

Por lo tanto, se afirma que en el caso que nos ocupa, se hace necesario reformar el artículo 161 de la Constitución Política del Estado, por técnica legislativa, debido a que como ha quedado plenamente demostrado en el análisis realizado en los Capítulos Tercero y Cuarto, existe una notoria incongruencia entre la redacción de dicho artículo y el 82 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, puesto que la Constitución contempla el plazo de prescripción en razón a la separación del servidor público del encargo y la Ley de Responsabilidades la considera con base al monto del lucro obtenido o el daño o perjuicio causado al patrimonio del Estado o si la responsabilidad no es estimable en dinero.

Con base en lo anterior se asevera que la norma constitucional no está cumpliendo su cometido y en consecuencia no puede ser observada, dado que su aplicación genera incertidumbre, puesto que no existe armonía entre la Constitución y la Ley, aunque es notorio que el espíritu de ésta es salvaguardar el interés estatal que es superior al interés de un individuo con la investidura de “Servidor Público”.

Al no estar diferenciados los tipos de responsabilidades ni los plazos correspondientes para la prescripción, genera una “limitante” constitucional para que la autoridad competente impute la responsabilidad administrativa en específico, dado que la Constitución estipula como plazo un año para su prescripción, y la Ley establece uno o tres años, de acuerdo con las situaciones anteriormente señaladas.

5.1.2. Por técnica iuscomparativa.

Del análisis realizado a las legislaciones de dieciocho Estados de la República Mexicana en materia de responsabilidad administrativa, concretamente en lo que se refiere a los plazos de prescripción de la misma, entre los que destacan Nuevo León,

⁷⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2004, P. 3629-3630.

Puebla, Veracruz, Chiapas, Tabasco, Campeche, Jalisco y Sonora, por mencionar algunos, se observó que todas y cada una de las legislaciones analizadas se encuentran acordes con la Constitución Federal, misma que se reformó en el año de 1982, enunciando los tipos de responsabilidad en las que pueden incurrir los servidores públicos y sus respectivos plazos de prescripción. Como consecuencia de dicha reforma, las Entidades Federativas llevaron a cabo sus respectivas reformas para que existiera concordancia entre las legislaciones del ámbito federal y estatal, así como entre sus Constituciones Estatales y sus leyes reglamentarias.

Se destaca que algunos Estados entre los que sobresalen Puebla y Chiapas, tienen en común que sus Constituciones delegan en la Ley Reglamentaria la facultad para determinar los plazos de prescripción en materia de responsabilidad administrativa tomando en consideración la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones cometidos por los servidores públicos. Otros Estados, entre los que se pueden mencionar Nuevo León, Tabasco, Campeche, Jalisco y Sonora, agregan además la gravedad del acto u omisión⁷⁵. Por lo que siguiendo lo establecido por su norma fundamental, sus Leyes de Responsabilidades establecen el plazo de prescripción en atención al monto del beneficio obtenido, el daño y perjuicio causado o la gravedad de la infracción, observándose completa armonía entre la norma superior y la secundaria.

Por lo que se concluye que la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, es la única de las Constituciones de los Estados analizadas, que no guarda relación alguna con la Constitución Federal, en lo que respecta a los plazos para la prescripción de la responsabilidad, pues si bien es cierto que en su artículo 160 alude a los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, al momento de fijar el término en que deben prescribir, en el artículo 161 con notoria ambigüedad y contradicción se limita a mencionar que la responsabilidad oficial sólo podrá exigirse durante el tiempo que el funcionario o empleado desempeñe el encargo, y hasta un año después, entendiéndose que dentro de la responsabilidad

⁷⁵ Ver Anexo.

oficial se encuentran inmersos los cuatro tipos de responsabilidades, es decir, contempla la civil, penal, política y administrativa. Razón por la cual se propone que el artículo 161 establezca los plazos de prescripción para cada tipo de responsabilidad, y en particular determine que para fijar los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa, se tomen en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones, así como la cuantía del lucro obtenido o del daño o perjuicio causado al patrimonio estatal, puesto que es mas justo y equitativo fijar los plazos atendiendo a las cuestiones antes señaladas y no en razón a la conclusión del encargo.

5.1.3. Por justificación social.

Para exponer la justificación social se considera oportuno transcribir partes del texto de la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 2 de diciembre de 1982, ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para efecto de señalar la importancia de mantener un estado de Derecho Constitucional libre de la corrupción, puesto que ésta es un mal que ha aquejado a la sociedad desde tiempos inmemoriales.

Dicha exposición de motivos fue planteada en los términos siguientes:

(...) En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley y los agentes estatales responden ante ésta por el uso de las facultades que expresamente se les confiere. La irresponsabilidad del servidor público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; su irresponsabilidad erosiona el Estado de Derecho y actúa contra la democracia, sistema político que nos hemos dado los mexicanos. El Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables. (...) La renovación moral de la sociedad exige un esfuerzo constante por abrir y crear todas las facilidades institucionales para que los afectados por actos ilícitos o arbitrarios puedan hacer valer sus derechos. El régimen vigente de responsabilidad de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho. (...) Esta iniciativa propone reglamentar dicha propuesta

de reformas constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia. (...) La renovación moral de la sociedad no es concebible sin un régimen eficaz para prevenir y sancionar la corrupción del servicio público. Establecerlo es columna vertebral para ese mandato del pueblo. El ejercicio de la acción penal es el recurso de última instancia con que cuenta la sociedad para protegerse de la inmoralidad que infringe la Ley, que daña sus legítimos intereses y los de sus miembros, sólo procede cuando han fallado la adhesión convenida a los valores nacionales, la solidaridad con la patria y otras políticas y mecanismos para prevenir la delincuencia. La persecución eficaz de la corrupción de los servidores públicos utilizando su empleo, cargo o comisión, es sólo una parte de la política de renovación moral. (...) La iniciativa tipifica como delito las conductas públicas ilícitas que ostensiblemente se han desarrollado durante el último medio siglo y que la Ley ha ignorado. Establece, sobre bases coherentes, sanciones penales efectivas para prevenir y castigar dichas conductas. (...) Las sanciones penales establecidas hace más de medio siglo en vez de prevenir el lucro con el patrimonio del pueblo, lo fomenta. Su esquema es sumamente injusto, ya que prevé sanciones demasiado leves con relación a la peligrosidad y responsabilidad que entrañan las conductas inmorales de aquellas personas a quienes estando confinada por la sociedad la salvaguarda de su orden y la administración de sus recursos, pervierten sus obligaciones aprovechando su función para satisfacer intereses personales. Los esfuerzos fragmentarios para resolver las deficiencias de la legislación penal, en este orden, están condenadas al fracaso, no es con base en adecuaciones aisladas como se podrán obtener los efectos disuasivos y sancionadores que se requieren. Las sanciones propuestas en esta iniciativa contemplan de manera fundamental la naturaleza de aquellos valores que se pretenden proteger, considerando la infracción delictuosa de las obligaciones de los servidores públicos en función de los intereses y valores sociales superiores que están bajo su tutela, como son: La honradez en el manejo de los recursos del pueblo y el respeto incuestionable a la ley que debe prevalecer en la actividad de todo servidor público. (...) Estos principios establecen las bases para que las sanciones sean equitativas y preventivas penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata

de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico, estableciendo la certidumbre jurídica de que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones con costos superiores al lucro obtenido. Es inaceptable dar igual tratamiento a aquellos servidores públicos que incurran en actos, si bien inmorales, de poca trascendencia para los intereses del pueblo, que aquéllos que teniendo a su cargo las más altas responsabilidades las abandonan para provecho propio. La corrupción del servicio público debe ameritar las penas más severas cuando el lucro ilícito con cargo a él, alcanza proporciones que socavan gravemente el patrimonio del pueblo, produciendo así daños sociales de toda índole incluyendo los que afectan la vida e integridad personal de los mexicanos. La distracción de recursos públicos para el lucro personal, implica, en la misma proporción de su cuantía, una incapacidad del Estado para atender las demandas básicas del pueblo. La renovación moral de la sociedad exige que los delincuentes que por su corrupción dejan a los mexicanos más desprotegidos sin alimentación, sin salud, sin educación, sin empleo, sean tratados con la máxima severidad. (...)”.

Como se denota en la transcripción anterior, es notorio el grado de corrupción existente desde ese entonces, razón por la cual no es de extrañarse que actualmente a través de los medios de comunicación se conozcan los casos de corrupción en que incurrir constantemente los servidores públicos, quienes aprovechándose de su posición privilegiada utilizan los recursos del erario público para obtener beneficios personales, enriqueciéndose a costa del pueblo. Es por ello que acertadamente Ortiz Soltero señala que “La corrupción es uno de los más grandes males sociales, es el síndrome de inmunodeficiencia adquirida social, es un manto negro que corroe los cimientos sociales y que ha avanzado a pasos agigantados en los últimos veinticinco años.”⁷⁶ Razón por la cual es ineludible e inaplazable reformar el artículo 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, dado que socialmente apremia la necesidad de combatir la corrupción de los servidores públicos, porque si no se les sanciona como debiera ser, éstos podrían seguir abusando de sus facultades, o mas aun dolosamente separarse de su encargo con

⁷⁶ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ª ed., México, Porrúa, 2004, P. 16.

la finalidad de que no se les finque responsabilidad administrativa, ya que en los términos en que actualmente se encuentra redactado, favorece dicha situación, puesto que sólo permite el fincamiento de dicha responsabilidad hasta un año después de que el infractor se haya separado de su cargo.

Tomando en consideración “la importancia de la hermenéutica jurídica, como el principal método de investigación utilizado por los juristas, y que centra su principal fuente de objeto de conocimiento, al lenguaje científico, haciendo hincapié sobre las dificultades que existe en algunos casos por la ambigüedad del lenguaje, y la falta de significados correctos”⁷⁷. Dicho de otro modo, este “método de investigación (hermenéutico), es el que sirve para el entendimiento del lenguaje jurídico, lo que conlleva a proponer la utilización de un lenguaje artificial basado en la lógica simbólica para la purificación, integración y ordenación del lenguaje jurídico, así como de la aplicación del mismo”⁷⁸.

Por lo tanto, el método antes señalado es el que se ha utilizado para determinar y señalar las imprecisiones y contradicciones existentes entre la Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, en relación al tema que nos ocupa.

Por otra parte es necesario precisar que “por inviolabilidad de la Constitución se entiende su permanencia en el tiempo. Las Constituciones aspiran a durar y adaptarse a los cambios de la realidad, modificándose a través de las reformas, la interpretación y la costumbre. Puede, en este sentido afirmarse que las Constituciones poseen una vocación de eternidad jurídica. En el principio de inviolabilidad de la Constitución se encuentra una de las finalidades que persigue todo orden jurídico, la seguridad”⁷⁹.

⁷⁷ <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/050707190037.html>

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2004, P. 2155.

Lo anterior se corrobora con el texto establecido en el artículo 11 de la Constitución Estatal, que se encuentra dentro del Título Primero, Capítulo Único, denominado “Principios Constitucionales” que a la letra dice: *“Esta Constitución no perderá su fuerza y vigencia, aun cuando por cualquier causa se interrumpa su observancia. En caso de que por trastornos públicos se establezca un gobierno contrario a sus principios o a los de la Constitución Federal, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia.”*

Sin embargo esto no quiere decir que la Constitución Estatal no pueda ser reformada, pues como se ha mencionado, para que pueda perpetuarse, debe irse adaptando a los cambios que va sufriendo la sociedad, para que esté acorde con sus necesidades, siendo la reforma el método ideal para su adecuación. Razón por la cual se establece en la misma el procedimiento a seguir para ser reformada, esto se puede apreciar en el contenido del artículo 164 que reza: *“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que la Legislatura del Estado, por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. La Legislatura o la Diputación Permanente, en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.*

Ahora bien, la Constitución, en el sentido material más amplio de la palabra, se entiende que es un conjunto de normas que regulan la creación de otras normas, constituye la piedra angular sobre la cual se edificará la subsiguiente normatividad, a dicha piedra angular se le denomina Constitución, presupuesta como norma fundamental generadora de las normas conocidas llamadas “Leyes”.

Esas normas llamadas “leyes” abarcan las leyes y reglamentos, que de acuerdo con la jerarquía de leyes, el grado inmediato inferior a la Constitución se le denomina Legislación ordinaria, el acuerdo del parlamento o de la Asamblea popular,

sancionado en su caso por el Jefe del Estado, constituye en la mayoría de los regímenes jurídicos actuales la forma de la ley o sea la llamada “ley en sentido formal”; en las constituciones de los Estados contemporáneos se admite de ordinario la posibilidad excepcional, de que ciertas normas generales o de que todas las normas generales en determinadas circunstancias, puedan ser dictadas por un órgano distinto del que en principio y corrientemente está encargado de hacerlo, a estas normas generales se les llama reglamentos.

Asimismo, como ya quedó establecido en el Capítulo Tercero, la Constitución es la que estipula el contenido de las normas secundarias, razón por la cual debe ser clara y precisa, sin ambigüedades que puedan causar contradicción entre ésta y la legislación secundaria; siendo también la que determina el proceso de creación de otras normas y que dichas normas inferiores, son aquellas leyes reglamentarias que han sido creadas siguiendo el procedimiento establecido en la norma superior y teniendo el contenido determinado por aquélla.

Por lo tanto, se hace necesaria la reforma del artículo 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, para efecto de que en ella se establezcan los términos de la prescripción para fincar la responsabilidad administrativa, que sean concordantes con lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

5.2. Reforma que se propone.

En los tiempos actuales cuando se ha perdido la credibilidad en las instituciones de la administración pública y dado que a todas luces la ley es letra muerta, en virtud de que los servidores públicos no respetan el marco legal de actuación, ya que sutil o abiertamente con su conducta infringen reiteradamente las normas administrativas y aunado a las lagunas o inconsistencias de la legislación, dificulta su eficaz aplicación, situación que beneficia a los servidores públicos, en perjuicio del interés estatal.

Es notorio que en muchos de los casos, estas faltas son un exceso de poder de los servidores públicos, y que en esencia sólo buscan el bien personal, olvidándose del bien común para el que fueron propuestos, es por eso que se considera de suma importancia que las autoridades competentes en materia de responsabilidad administrativa cuenten con plazos mas rígidos para que puedan sujetar a procedimientos administrativos disciplinarios a los servidores públicos que incumplan las obligaciones establecidas en la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, sin que existan ambigüedades e incongruencias entre la norma Constitucional y la norma secundaria.

Con base a una investigación realizada, se concluye que son mínimos los procedimientos administrativos disciplinarios incoados en contra de servidores públicos que incurrieron en responsabilidad durante su encargo, y como en muchos de los casos, estos cargos son de índole político o los servidores públicos son nombrados por el titular del Poder Ejecutivo. Situación que se acentúa, en el supuesto de que la responsabilidad administrativa puede ser exigible hasta dentro del plazo de un año después de la separación del cargo, conforme a la Constitución Estatal, tiempo en que prescribe la acción, pues éste en realidad es muy corto, si la conducta cometida es grave y el servidor público incurre en la misma en vísperas de concluir su encargo, ya que en la mayoría de los casos, un año es insuficiente para incoar el procedimiento administrativo disciplinario y emitir la resolución sancionatoria.

Por tal razón se considera que esta propuesta versa sobre uno de los aspectos poco explorados por el marco normativo vigente del Título Octavo de la Constitución Estatal, en su Capítulo Único denominado “De la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, concretamente en su artículo 161, relativo a la responsabilidad oficial, en la cual se encuentra inmersa la responsabilidad administrativa, en cuanto al tema relativo al ámbito temporal de exigibilidad.

El objetivo de esta propuesta para la reforma al artículo 161 de nuestra Constitución Estatal es el que se unifiquen los criterios para establecer los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa para que aquellos servidores públicos ineficientes y corruptos, puedan ser sujetos a procedimiento administrativo y sancionados, impidiéndoles de esta manera que sigan prestando sus servicios al gobierno, ya sea estatal o municipal, sin asumir las consecuencias de sus actos u omisiones que constituyan incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

En otras palabras, la propuesta en comento pretende evitar que, por cuestiones procesales (dado que el texto vigente limita el fincamiento de la responsabilidad administrativa y por ende de la sanción correspondiente, a solo un año después de que el servidor público haya dejado el encargo respectivo), se haga insustancial este mecanismo de control ante el actuar excesivo de un determinado servidor público en el ejercicio de su encargo.

Por lo tanto, la propuesta en comento se apunta en la búsqueda de mecanismos efectivos que hagan posible la exigibilidad de la probable responsabilidad administrativa en que incurren determinados servidores públicos en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, estableciendo los plazos de prescripción para poder entablar un procedimiento administrativo disciplinario e imponer las sanciones que correspondan, en función del monto del lucro o beneficio obtenido o del daño o perjuicio ocasionado a la Hacienda Pública.

De los resultados obtenidos en entrevistas realizadas a servidores públicos tanto de la Sala Constitucional y Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado como del Juzgado Primero de Distrito, se desprende que hasta la fecha no se ha interpuesto ningún Juicio Contencioso Administrativo o de Nulidad y/o Juicio de Amparo en contra de alguna resolución de la autoridad administrativa, invocando la inconstitucionalidad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, sin embargo, ésta existe y puede ser invocada en cualquier

momento dejando sin efecto la resolución sancionatoria, causando en consecuencia un perjuicio al interés público.

Luego entonces, se propone la presente reforma constitucional que consiste en modificar el artículo 161, para efectos de dejar acordes los criterios y los plazos para la prescripción de la responsabilidad administrativa entre la Constitución Estatal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, que permitan iniciar la substanciación del procedimiento administrativo disciplinario, cuando el lucro obtenido o el daño o perjuicio causado exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, a tres años en lugar de uno; dado que el artículo actual únicamente contempla la responsabilidad oficial, encontrándose incluida la responsabilidad administrativa dentro de ésta. Asimismo, para que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos se encuentre supraordinada a la Constitución Estatal feneciendo así la inconstitucionalidad.

De la misma forma, independientemente de que la finalidad del presente trabajo no es analizar el juicio político, ni la responsabilidad penal, es necesario establecer en dicho artículo los plazos de prescripción para cada tipo de responsabilidad, delimitando en sus diversos aspectos la responsabilidad oficial, conforme a la rama del derecho que se vulnera, para evitar imprecisiones en los plazos antes mencionados.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, se ha analizado que se hace necesaria la reforma del artículo 161 de nuestra Constitución Estatal, esta facultad se le confiere a la Legislatura del Estado, según lo establecido en el artículo 164, mismo que regula el procedimiento para reformar o adicionar la Constitución. La reforma que se propone se hace consistir en lo siguiente:

ARTÍCULO 161.

DICE: *“La responsabilidad oficial sólo podrá exigirse durante el tiempo que el funcionario o empleado desempeñe el encargo, y hasta un año después.”*

SE PROPONE QUEDE REDACTADO EN LOS SIGUIENTES TÉRMINOS:

Artículo 161. *“El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 160.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción IV del artículo 160. Cuando el monto del lucro obtenido o el daño o perjuicio causado con motivo de dichos actos u omisiones exceda de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.”

CONCLUSIONES

PRIMERA: Como ha quedado demostrado en el capítulo primero, el sistema de responsabilidades tiene sus antecedentes históricos en el derecho romano y el derecho español, aun cuando su mayor auge ha sido recientemente.

SEGUNDA: Mediante las reformas efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982, con el objeto de combatir la corrupción en el servicio público, se amplió el concepto de servidor público, delimitándose claramente los tipos de responsabilidades en que podían incurrir los servidores públicos y los procedimientos para sancionarlos, sentándose las bases del marco normativo que rige actualmente el sistema de responsabilidades.

TERCERA: Existen diversas clasificaciones de servidores públicos con características distintivas, pero que tienen en común la obligación de responder por los actos u omisiones que en que incurran en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

CUARTA: La responsabilidad oficial es de cuatro tipos: la política, la administrativa, la penal y la civil, mismas a las que podrían ser sujetos los servidores públicos por disposición constitucional.

QUINTA: La base del Estado Constitucional del Derecho se encuentra en el principio de la supremacía constitucional, entendiéndose que el gobierno en el estado actual está sujeto y delimitado por la norma suprema y no por la libre voluntad de los hombres, razón por la cual la administración pública queda sujeta a la Constitución.

SEXTA: Dado que el actuar del Estado lo dicta su Constitución y la legislación que de ésta emane, debe existir congruencia, claridad y precisión en el contenido de la norma fundamental, ya que al ser la norma primigenia de la que nace la legislación secundaria, no debe dar cabida a las imprecisiones, pues de lo contrario el actuar de la administración pública, será inadecuado, cayendo en contradicciones.

SÉPTIMA: La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, señala los cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, pero no determina con exactitud los plazos de prescripción para el fincamiento de la responsabilidad en cada modalidad, quedando inmersas en la responsabilidad oficial.

OCTAVA: En la Constitución del Estado de Quintana Roo, los plazos de prescripción se determinaron tomando en consideración la separación del servidor público del encargo. Por lo tanto, como ha quedado demostrado a través de los casos hipotéticos planteados en el Capítulo Tercero por lo que se refiere al fincamiento de la responsabilidad durante la permanencia del encargo, no existe el problema de la prescripción del plazo para fincarla, ya que ésta podrá efectuarse en cualquier momento, siempre y cuando permanezca en el cargo, sin darle importancia a la gravedad de la conducta, situación inequitativa, porque un servidor público que observe una conducta irregular no grave, por el simple hecho de permanecer desempeñando el mismo cargo se le puede fincar la responsabilidad sin importar el tiempo que haya transcurrido desde que incurrió en dicha conducta y otro que realice una conducta grave que cause un daño o perjuicio al patrimonio del Estado, se separa de su encargo y después de un año ya no es posible sancionarlo.

NOVENA: Como ha quedado plenamente demostrado en el Capítulo Tercero, el plazo de un año para la prescripción de la responsabilidad administrativa resulta muy corto, tratándose del caso en que el servidor público haya incurrido en una conducta irregular grave en vísperas de la separación del cargo, motivo por el cual se propone que el plazo de prescripción de dicha responsabilidad sea determinado por la cuantía del lucro obtenido indebidamente o del daño o perjuicio causado y no en razón a la conclusión del encargo, para que sea más equitativo y justo.

DÉCIMA: La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo, establece los plazos de prescripción dependiendo del monto del beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública Estatal, por tanto es evidente la incongruencia que existe entre ésta y la Constitución Estatal;

pues mientras que la Constitución establece la prescripción en razón de la separación del cargo, la Ley establece ésta en relación al monto del lucro o beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado a la Hacienda Pública.

DÉCIMA PRIMERA: Es notorio que la Ley de Responsabilidades busca la protección del patrimonio del Estado; sin embargo, ésta no puede estar por encima de la Constitución, motivo por el cual se propone unificar los criterios para el establecimiento de la prescripción de la responsabilidad administrativa, atendiendo a la naturaleza de los actos y omisiones, es decir, que en la Constitución Estatal se establezca que los plazos para el fincamiento de la responsabilidad administrativa también sea en relación a la cuantía del lucro o beneficio obtenido o del daño o perjuicio causado al erario público.

DÉCIMA SEGUNDA: Del análisis realizado en el Capítulo Quinto se desprende que la Constitución Estatal no está cumpliendo su cometido y en consecuencia no puede ser observada cabalmente, pues su aplicación genera incertidumbre, dado que no existe armonía entre ésta y la Ley en lo que se refiere a los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa; en tal virtud es notoria la necesidad de reformarla, para que se encuentre congruente con la Constitución Federal y las leyes estatales, para que se cristalicen las relaciones de coordinación y supraordinación que debe existir, para una correcta aplicación de las normas.

DÉCIMA TERCERA: Al establecer en la Constitución del Estado, los plazos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando como referencia la naturaleza de los actos u omisiones, se generará un marco normativo perfecto, el cual dará la certeza jurídica de que aquellos servidores públicos ineficientes y corruptos, serán sujetos a procedimiento administrativo y sancionados, sirviendo como ejemplo para otros, para que se abstengan de incumplir con las obligaciones establecidas en la Ley. Cumpliendo así el Estado con uno de sus fines primordiales, brindar seguridad y certeza jurídica a sus ciudadanos, de que los malos servidores públicos recibirán el justo castigo por sus conductas irregulares.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuentes Bibliográficas

ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*; 17ª ed. actualizada, México, Porrúa, 2004.

ANDRADE Sánchez, Justino Eduardo, *Teoría General del Estado*, 2da. ed., México, Oxford, 2003.

ARROYO Herrera, Juan Francisco, *Régimen Jurídico del Servidor Público*, 4ta. Ed., México, Porrúa, 2004.

BURGOA Orihuela, Ignacio; *El Juicio de Amparo*; Cuadragésima primera ed., México, Porrúa, 2006.

BURGOA Oriuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*; 16ª ed. actualizada, México, Porrúa, 2003.

CANO de Ocampo, Guadalupe, *La responsabilidad oficial, delitos cometidos por los servidores públicos*, Villahermosa, Tabasco, México, Universidad Autónoma de Tabasco, 2000.

CASCAJO Castro, José Luis, *Cuadernos y Debates, La Tutela Constitucional de los Derechos Sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

COLOMER Viadel, Antonio, *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, 2da. ed., Valencia, Nomus, 2003.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5ta. ed., México, Porrúa, 2005.

ESQUERRA Portocarrero, *La responsabilidad del Estado por falta del servicio público*; Bogotá, 1972.

GARCÍA Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 55ª ed., México, Porrúa, 2003.

GÓMEZ Lara, Cipriano, *Teoría general del Proceso*, 10ª ed., México, Oxford, 2004.

HANS Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2da. Ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

JUÁREZ Mejía, Godolfino Humberto, *La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos Federales*, 2da. Ed., México, Porrúa, 2004.

MARTÍNEZ Morales Rafael I, *Derecho Administrativo 3er y 4º cursos*, 3ra. Ed., México, Oxford, 2000.

ORTIZ Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, 3ra. ed., México, Porrúa, 2004.

OVALLE Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, 8ª ed., México, Oxford, 2001.

PÉREZ Luño, Antonio E., *Los Derechos Fundamentales*, 7ª ed., Madrid, Tecnos, 1998.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, 3ra. Ed., Sagasta Madrid, Trotta, 1999.

Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 18-06-2008.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Última Reforma publicada en el Periódico Oficial el 28 de Mayo de 2004.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 24-04-2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Última Reforma DOF 01-10-2007

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Última Reforma DOF 21-08-2006.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Última Reforma DOF 30-05-2000.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Última Reforma DOF 27-12-2006.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Nueva Ley DOF 31-12-2004

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 14 de Junio del 2007.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 11 de Marzo de 2008.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial 10 de Marzo del 2008.

Ley del Patrimonio del Estado de Quintana Roo. Fecha de publicación: 28 de Marzo de 2005.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Quintana Roo. Nueva Ley Publicada en el Periódico Oficial el 24 de Agosto de 2004.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Quintana Roo. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 4 de Junio de 2004.

Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 15 de Octubre del 2007.

Fuentes hemerográficas

BORJA Martínez, Manuel, *“La Responsabilidad Civil”* en Revista Praxis, núm. 60, INAP, México, 1984.

COMPROMISO, núm. 31, Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación, México, Distrito Federal, Diciembre de 2003.

COMPROMISO, núm. 42, Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación, México, Distrito Federal, Diciembre de 2004.

COMPROMISO, núm. 44, Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación, México, Distrito Federal, Febrero de 2005.

Fuentes electrónicas

Nociones de Lógica Jurídica en:
www.tuobra.unam.mx/publicadas/050707190037.html

Legislación federal en línea en:
www.funcionpublica.gob.mx

Legislación federal en línea en:
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Reformas a la Constitución Federal en:
www.cddhcu.gob.mx/bibcongr/

Legislación estatal en línea en:
www.congresoqroo.gob.mx/

Exposición de motivos para reformar el primer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en:
www.monitorlegislativo.org/documentos/iniciativas/6399.doc

ANEXO.- CUADRO COMPARATIVO DEL MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE DIVERSAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

No.	ESTADO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY REGLAMENTARIA	COMENTARIOS
1	Estados Unidos Mexicanos	<p>Art. 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: (...)</p> <p>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.</p> <p>Art. 114. (...)La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del Artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>	<p>Art. 34. Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.</p> <p>En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.</p>	<p>A partir de la reforma de 1982 a la Constitución Federal, quedó establecido de manera clara y precisa en su artículo 109 los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y en su artículo 114 se determinan los plazos para la prescripción de cada una de ellas; en particular en cuanto a la responsabilidad administrativa se refiere, tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas son congruentes.</p>
2	Nuevo León	<p>Art. 107. El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial de la Administración Pública, y las demás normas conducentes para sancionar a quienes, teniendo éste carácter,</p>	<p>Art. 92. El ejercicio de las facultades para imponer las sanciones que esta Ley prevé, prescriben:</p> <p>I.- En un año, si el lucro obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor no excede de quince veces el salario mínimo mensual vigente en</p>	<p>Como se aprecia del análisis realizado a la legislación del Estado de Nuevo León en materia de responsabilidades de los servidores públicos, su Constitución y su Ley de Responsabilidades contemplan plazos similares.</p>

No.	ESTADO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY REGLAMENTARIA	COMENTARIOS
	Nuevo León	<p>Incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: (...) III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que sin constituir delito, puedan afectar la eficiencia y buena marcha de los asuntos públicos...”</p> <p>Art. 117. La Ley señalará los casos de prescripción de responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones que hace referencia la fracción III del Artículo 107. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>	<p>la capital del Estado; o si la responsabilidad no pudiese ser cuantificada en dinero;</p> <p>II.- En dos años, si el lucro obtenido o el daño o perjuicio excede a quince veces el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado y el incumplimiento a cargo del servidor público no es considerado grave; y</p> <p>III.- En tres años, si el incumplimiento de las obligaciones a cargo del servidor público es considerado grave.</p>	
3	Puebla	<p>Art. 125. El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, así como las demás normas tendientes a sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad de acuerdo con las siguientes disposiciones: (...)</p> <p>IV.- 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.</p> <p>VIII.- La Ley Sobre Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado, determinará: (...)</p> <p>c).- Los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa.</p>	<p>Art. 80. Las facultades para imponer las sanciones administrativas a que esta ley se refiere, prescriben:</p> <p>I.- En un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede del equivalente a cincuenta días de salario mínimo vigente en la capital del Estado, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero; y</p> <p>II.- En tres años, en los demás casos. (...)</p>	<p>En el caso del Estado de Puebla la Constitución delega la facultad para establecer el plazo de prescripción a su ley reglamentaria, sin dejar precisado el mismo dentro de su texto.</p>

No.	ESTADO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY REGLAMENTARIA	COMENTARIOS
4	Veracruz	<p>Art. 79. Se aplicarán sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de carácter pecuniario en los términos que establezca la ley, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar al desempeño de sus funciones, cargos, empleos o comisiones. (...)</p> <p>La legislación determinará las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas. La responsabilidad administrativa, prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo.</p>	<p>Artículo 77. Las facultades del superior jerárquico y de la Contraloría General para imponer las sanciones que esta Ley prevé, prescribirán en tres años.</p>	<p>Este Estado contempla tres años para la prescripción de la responsabilidad administrativa tanto en su Constitución como en su Ley de Responsabilidades, atendiendo a la separación de servidor público del cargo. Sin tomar en consideración la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones o la gravedad de la infracción. Con la diferencia que en su Constitución establece que son posteriores a la terminación del cargo, y en la Ley no aclara a partir de cuando se empieza a computar dicho término, aunque por la Supremacía Constitucional se entiende que es a partir de la conclusión del cargo.</p>
5	Chiapas	<p>Art. 70. El Congreso del Estado expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de acuerdo con las prevenciones siguientes: (...)</p> <p>III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones que afecten, la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p>	<p>Art. 75. Las facultades del Superior Jerárquico y de la Contraloría General para imponer las sanciones que esta Ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Estado; y</p> <p>II.- En los demás casos prescribirán en tres años. (...)</p>	<p>Chiapas confiere a su Ley reglamentaria la facultad para determinar los plazos de prescripción en materia de responsabilidad administrativa tomando en consideración la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones cometidos por los servidores públicos.</p>

No.	ESTADO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY REGLAMENTARIA	COMENTARIOS
	Chiapas	<p>Art. 74. (...) La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 70 de esta propia Constitución.</p>		
6	Tabasco	<p>Art. 67. La Legislatura del Estado, expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad de acuerdo con las siguientes prevenciones: (...)</p> <p>III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por aquellos actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. (...)</p> <p>Art. 72. (...) La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del Artículo 67. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>	<p>Art. 78. Las facultades del Superior Jerárquico y de la Contraloría para imponer las sanciones que esta Ley prevé se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I.- Prescribirán en un año, si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces al salario mínimo vigente en el Estado, o si la responsabilidad no fuese estimable en dinero;</p> <p>II.- En los demás casos prescribirán en tres años.</p>	<p>En este Estado se contemplan en ambas normas plazos congruentes y similares; cabe destacar que la Constitución establece que los términos para la prescripción serán establecidos tomando en cuenta no sólo la naturaleza de los actos u omisiones sino además la gravedad de los mismos.</p>
7	Campeche	<p>Art. 96. (...) Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban</p>	<p>Art. 83.- Las facultades de la Secretaría y de los Órganos Internos de Control, en su caso, para imponer las sanciones que esta ley prevé prescribirán en tres años, contados a</p>	<p>Campeche al igual que Tabasco contempla la gravedad de los actos u omisiones para establecer los plazos de prescripción. Este Estado comprende hasta cinco años para</p>

No.	ESTADO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY REGLAMENTARIA	COMENTARIOS
	Campeche	<p>observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p> <p>Art. 99. (...) La Ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones, pero si fuesen graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.</p>	<p>partir del día siguiente a la fecha en que se tenga conocimiento de la comisión de la infracción o se presuma su existencia. Las infracciones graves prescribirán en cinco años, los cuales se contarán en la forma antes dicha. (...)</p>	<p>las infracciones graves.</p>
8	Jalisco	<p>Art. 91. Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad política, penal, administrativa y civil, que será determinada a través de: (...)</p> <p>III.- El procedimiento administrativo; y (...)</p> <p>Art. 107. (...) La ley señalará los términos de prescripción para exigir la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia el artículo anterior. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves, los términos de prescripción no serán inferiores a tres años y tres meses.</p>	<p>Art. 65. Las facultades para exigir la responsabilidad administrativa prescribirán en seis meses si el daño causado no excede de cincuenta veces el salario mínimo vigente en la zona metropolitana de Guadalajara o si la responsabilidad fuese leve y no estimable en dinero. El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquél en que se hubiere incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado si fuere de carácter continuo. En los demás casos, prescribirán en tres años con tres meses.</p>	<p>De las legislaciones que se estudiaron, este Estado es el único que enuncia los cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos y establece los plazos de prescripción para cada una de ellas, asimismo se aprecia que existe congruencia en los plazos que contemplan tanto la Constitución como la Ley.</p>
9	Sonora	<p>Art. 144. El Congreso expedirá la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos mencionados en el presente Título y las normas para determinar y sancionar sus actos u omisiones que generen alguno de los siguientes tipos de responsabilidad:</p> <p>III.- Responsabilidad Administrativa, exigible a los servidores públicos cuando éstos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y</p>	<p>Art. 91. La prescripción de las sanciones administrativas a que se refiere este Título se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I.- Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor, no excede de diez veces el salario mínimo general mensual vigente en la capital del Estado; y</p> <p>II.- En los demás casos prescribirán en tres años. (...)</p>	<p>Sonora determina los plazos de prescripción tomando en consideración la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones de que se trate y si el hecho fuese grave, la prescripción no será inferior a tres años, mismo plazo que establece la Ley de Responsabilidades.</p>

No.	ESTADO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY REGLAMENTARIA	COMENTARIOS
	Sonora	<p>eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.</p> <p>Las sanciones aplicables a esta forma de responsabilidad, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público, así como en sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados</p> <p>Art. 147. Las normas sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Estado y de los Municipios (...) También señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones de que se trate. Cuando el hecho fuese grave, la prescripción no será inferior a tres años.</p>		
10	Quintana Roo	<p>Art. 160. (...)La Legislatura del Estado expedirá una Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como las demás disposiciones que sancionen conductas que entrañen responsabilidad de los servidores públicos conforme a las siguientes prevenciones:</p> <p>IV.- Se aplicarán sanciones</p>	<p>Art. 82. Las autoridades competentes, para imponer las sanciones que esta ley prevé, se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>I.- Prescribirán en un año, si el lucro obtenido o el daño o perjuicio causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, o si la responsabilidad no fuese estimable</p>	<p>En la Constitución Política del Estado de Quintana Roo los tipos de responsabilidades no están delimitados para establecer los plazos de prescripción, ya que la responsabilidad oficial que menciona contiene los cuatro tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos; es decir, la responsabilidad oficial</p>

No.	ESTADO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEY REGLAMENTARIA	COMENTARIOS
	Quintana Roo	<p>administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, mismas que serán determinadas en las Leyes, reglamentos o decretos de las Dependencias, Instituciones u Organismos que los creen o regulen su funcionamiento, previniendo el procedimiento la autoridad encargada de aplicarla y la forma de oír al responsable en su defensa.</p> <p>Art. 161. La responsabilidad oficial sólo podrá exigirse durante el tiempo que el funcionario o empleado desempeñe el encargo, y hasta un año después.</p>	<p>en dinero; el plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente a aquel en que hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiere cesado, si fue de carácter continuo; y</p> <p>II.- En los demás casos prescribirán en tres años (...)</p>	<p>contempla la civil, penal, política y administrativa, ésta falta de precisión de la Constitución es incongruente con los plazos para la prescripción de la responsabilidad administrativa que estipula la propia Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatal.</p>